

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO ECONÔMICO E DO TRABALHO**

Daniel Oliveira da Silva

A QUESTÃO DA GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO

Porto Alegre
2011

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO ECONÔMICO E DO TRABALHO

Daniel Oliveira da Silva

A QUESTÃO DA GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO

Monografia apresentada ao Departamento de Direito Econômico e do Trabalho da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Leandro do Amaral Dorneles de Dorneles

Porto Alegre
2011

Dedico este trabalho aos meus pais, pelo esforço e dedicação empenhados na educação de seus filhos.

Agradeço a atenção e o auxílio dispensados pelo professor Leandro, sempre prestativo em atender os seus orientandos, bem como a todos os amigos e colegas que de alguma forma contribuíram para este trabalho.

RESUMO

Trata-se de um estudo acerca da questão do direito de greve, assim entendida como a suspensão ou paralisação das atividades exercidas pelos trabalhadores, em busca de melhores condições, sejam de trabalho ou de vida, no âmbito do serviço público. A pesquisa terá como embasamento o método hipotético-dedutivo, com a consulta à literatura, jurisprudência e normatização pertinentes. Embora seja direito assegurado pela Constituição Federal do Brasil de 1988, o direito de greve dos servidores públicos ainda não foi definido em seus termos e limites por regulamentação complementar, mesmo passados 23 anos da promulgação da Carta Magna. Essa lacuna legislativa vem sendo suprida através de decisão em mandado de injunção, como, principalmente, do MI nº 712/PA. A decisão exarada pelo STF, no mandado de injunção nº 712/PA traz uma regulamentação inicial ao direito de greve no serviço público, porém existem alguns pontos obscuros, que carecem de melhor definição. Exemplos disso são a questão da remuneração dos dias de paralisação, bem como o percentual de servidores que devem ser mantidos em atividade. A insegurança toma conta dos movimentos paredistas de servidores públicos em todo o país, na medida em que não é sabido, com a absoluta certeza, os efeitos que essa atitude tomada, de aderir ao movimento, podem lhe causar futuramente, uma vez que, não havendo lei específica, os desdobramentos finais do movimento ficam subordinados a acordos com as administrações dos respectivos órgãos e, quando isso não acontece, a decisões proferidas pelo Poder Judiciário.

Palavras-Chave: Greve. Serviço Público. Mandado de Injunção. Constituição Federal.

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 6 |
| 2 CAPÍTULO I | 8 |
| 2.1 Administração Pública: conceito e princípios | 8 |
| 2.2 Serviço público: definição e classificação | 9 |
| 2.3 Órgãos públicos e entidades da Administração Indireta | 11 |
| 2.3.1 Órgãos públicos | 11 |
| 2.3.2 Entidades da Administração Indireta | 12 |
| 2.3.2.1 Autarquias | 12 |
| 2.3.2.2 Fundações públicas | 13 |
| 2.3.2.3 Empresas públicas | 14 |
| 2.3.2.4 Sociedades de economia mista | 14 |
| 2.4 Servidores públicos | 15 |
| 2.4.1 Regime jurídico dos servidores públicos | 16 |
| 2.4.2 Direitos e deveres dos servidores públicos | 16 |
| 2.4.3 Responsabilidade dos servidores públicos | 18 |
| 2.4.4 O direito do servidor público à sindicalização | 20 |
| 2.4.5 A liberdade sindical na Organização Internacional do Trabalho - OIT | 21 |
| 3 CAPÍTULO II | 24 |
| 3.1 Conflitos coletivos de trabalho e direito de greve | 24 |
| 3.1.1 Conflitos coletivos de trabalho | 24 |
| 3.1.1.1 Forma de solução de conflitos coletivos | 25 |
| 3.1.1.2 A negociação coletiva e sua aplicação aos servidores públicos | 26 |
| 3.1.2 A greve | 28 |
| 3.1.2.1 Conceito | 28 |
| 3.1.2.2 Classificação | 29 |
| 3.1.2.3 Breve histórico | 31 |
| 3.1.2.4 A greve hoje | 34 |
| 3.1.2.5 A situação no Brasil | 35 |
| 3.1.2.6 O direito de greve no ordenamento jurídico pátrio | 36 |
| 3.1.2.7 A Lei nº 7.783/89 (Lei de Greve) | 38 |
| 4 CAPÍTULO III | 41 |
| 4.1 A greve do servidor público | 41 |
| 4.1.1 O mandado de injunção | 43 |
| 4.1.2 Efeitos do mandado de injunção | 43 |
| 4.2 A decisão do STF sobre a greve no serviço público | 46 |
| 4.3 A Lei nº 7.783/89 adaptada aos servidores públicos | 50 |
| 4.4 Greve no serviço público na atualidade e perspectivas | 58 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 60 |
| REFERÊNCIAS | 63 |

1. INTRODUÇÃO

A greve, assim entendida como a suspensão ou paralisação das atividades exercidas pelos trabalhadores, em busca de melhores condições, sejam de trabalho ou de vida, é um dos instrumentos mais eficazes utilizados como forma de pressão pelos empregados perante o empregador. Na História, esse recurso foi largamente usado pelas mais diversas categorias, tendo se transformado em uma potente arma do operariado contra as grandes empresas, a fim de satisfazer suas reivindicações.

Esse fenômeno, antes sociológico do que jurídico, sempre foi objeto de grandes polêmicas, já tendo sido, inclusive, considerado crime. Não é de se estranhar, pois a crítica da sociedade em geral, com relação aos movimentos paredistas, é bastante acentuada.

No caso da greve de servidores públicos, a crítica se torna ainda maior, uma vez que essa classe de trabalhadores, historicamente, já possui o estigma de ser uma classe de acomodados. No mundo capitalista em que vivemos, a greve nunca foi vista com bons olhos pelos detentores do capital e do poder.

No Brasil, a greve tornou-se um direito fundamental de todo trabalhador, tendo a atual Constituição Federal, promulgada em 1988, pela primeira vez na história do país, estendido aos servidores públicos o exercício desse direito. Esse fato pode ser considerado um grande avanço no campo social, pois nunca antes a greve de servidores públicos havia sido permitida pelo ordenamento jurídico pátrio.

Na Carta Magna, dentro do seu capítulo referente à Administração Pública, o art. 37, inciso VII, em sua redação original, rezava que o direito de greve seria exercido nos termos e nos limites a serem definidos em lei complementar. Essa redação foi alterada com a Emenda Constitucional nº 19/98, deixando de ser necessária lei complementar, mas apenas lei ordinária, cujo teor específico venha a ser o de regular o direito de greve dos servidores.

Porém, como veremos neste estudo, indigitada lei específica nunca foi editada, restando o exercício do direito de greve, por parte dos servidores públicos, à mercê de uma regulamentação. O mesmo não acontece com os trabalhadores da iniciativa privada, que tiveram sua greve regulada pela Lei nº 7.783/89 (denominada Lei de Greve).

O objetivo desta pesquisa baseia-se na polêmica que cerca o tema da greve,

dentro da legislação nacional, a respeito do funcionalismo público, tendo em vista a lacuna legislativa, existente há 23 anos, a qual nunca foi devidamente preenchida. Diante desse panorama, a questão acaba indo parar, por diversas vezes, no Poder Judiciário, acionado na tentativa de se solucionar esse problema.

Entre as importantes decisões a que chegou o Supremo Tribunal Federal, sobressai o acórdão prolatado no mandado de injunção nº 712/PA, em que foi elaborada uma adaptação da Lei de Greve ao universo dos servidores públicos, que, indiscutivelmente, formam uma categoria diferenciada de trabalhadores.

O estudo terá como embasamento o método hipotético-dedutivo, com a consulta à literatura, jurisprudência e normatização pertinentes. O levantamento bibliográfico propiciará a elaboração de conceitos teóricos, fundamentados em referências devidamente especificadas.

A exposição do estudo se realizará através de três capítulos teóricos que terão o condão de aprofundar paulatinamente o tema aqui abordado, acrescidos ainda de uma introdução e de considerações finais, além da listagem das referências.

O capítulo inicial apresentará, essencialmente, temas de Direito Administrativo, em que se insere o assunto principal, abordando conceitos de Administração Pública, serviços públicos e seus agentes, os servidores públicos, bem como os órgãos e entidades da Administração indireta.

O segundo capítulo versará sobre os conflitos coletivos de trabalho, a questão da negociação coletiva e sua aplicação aos servidores públicos, a definição e os antecedentes históricos da greve, analisando o contexto em que se desenrolou a consolidação e a constitucionalização do direito de greve.

O capítulo final trará ao debate o tema principal desta pesquisa, qual seja, a questão da greve no serviço público, englobando análise jurisprudencial acerca do assunto e seus desdobramentos, como a polêmica sobre a remuneração dos dias de paralisação e o número mínimo de servidores que devem permanecer em atividade durante o movimento paredista.

2 CAPÍTULO I

2.1 A Administração Pública: conceito e princípios

Para que possamos entrar no universo do serviço público e seus agentes, necessário tecer, primeiramente, alguns comentários no que concerne ao conceito do que seja Administração Pública.

Segundo Hely Lopes Meirelles, Administração Pública,

em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado pré-ordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.¹

Por sua vez, Alexandre de Moraes explica que, objetivamente, a Administração Pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para assegurar os interesses coletivos. Já subjetivamente, seria o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado. Acrescenta ainda que a Administração Pública tem como principal objetivo o interesse público, seguindo os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.²

Destarte, pelo princípio da legalidade tem-se que o administrador público está sujeito aos mandamentos e às exigências do bem comum em toda a sua atividade funcional, não podendo deles se afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei e do Direito.

O princípio da impessoalidade nada mais é do que o princípio da finalidade, que impõe ao administrador público que só pratique o ato para seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. Ou seja, deve-se excluir a promoção

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 65.

² MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas.

Já o princípio da moralidade é concernente ao conceito de moralidade administrativa, em contraponto à moral comum, sendo que aquela não é alterada com o passar do tempo, por se tratar de um conjunto de regras de conduta extraídas da própria atuação dos servidores e, em última análise, da própria disciplina do Direito Administrativo. Esse princípio encontra-se intimamente vinculado ao princípio da publicidade, segundo o qual a ampla divulgação dos atos praticados pela Administração constitui pressuposto essencial à validade dos atos administrativos.

Inserido entre os princípios constitucionais da Administração Pública por meio da Emenda Constitucional n.º 19, de 1998, o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. Por ele, os serviços públicos necessários para toda a população devem ser providos de maneira satisfatória e com qualidade, utilizando o mínimo necessário de suporte financeiro.

2.2 Serviço público: definição e classificação

O conceito de serviço público não é uniforme na doutrina. Ora nos oferece uma noção orgânica, considerando como serviço público apenas o que é prestado por órgãos públicos; ora uma noção formal, buscando identificá-los por características extrínsecas; ora um conceito material, visando a defini-lo por seu objeto.

Hely Lopes Meirelles preconiza que

serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado.³

Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello,

serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições

³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 332.

especiais -, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo.⁴

Levando-se em conta a essencialidade, a adequação, a finalidade e os destinatários dos serviços públicos, podemos classificá-los em: públicos e de utilidade pública; próprios e impróprios do Estado; administrativos e industriais; “uti universi” e “uti singuli”.⁵

- a) Serviços públicos propriamente ditos: são os que a Administração presta diretamente à comunidade, por reconhecer sua essencialidade e necessidade para a sobrevivência do grupo social e do próprio Estado. Por isso, tais são considerados privativos do Poder Público, ou seja, só a Administração pode prestá-los, não havendo a possibilidade de delegação a terceiros. Exemplos desses serviços são os de defesa nacional, os de polícia, os de preservação da saúde pública.
- b) Serviços de utilidade pública: são os que a Administração, reconhecendo sua conveniência (não essencialidade, nem necessidade) para os membros da coletividade, presta-os diretamente ou concorda que sejam prestados por terceiros (concessionários, permissionários ou autorizatários), nas condições regulamentadas e sob seu controle, mas por conta e risco dos prestadores, mediante remuneração dos usuários. Como exemplos desse tipo, temos os serviços de transporte coletivo, energia elétrica, gás, telefone.
- c) Serviços próprios do Estado: são aqueles que se relacionam intimamente com as atribuições do Poder Público (segurança, polícia, higiene e saúde públicas etc.) e para a execução dos quais a Administração usa da sua supremacia sobre os administrados. Por esta razão, só devem ser prestados por órgãos ou entidades públicas, sem delegação a particulares.
- d) Serviços impróprios do Estado: são os que não afetam substancialmente as necessidades da comunidade, mas satisfazem interesses comuns de seus membros e, por isso, a Administração os presta remuneradamente, por seus órgãos ou entidades descentralizadas (autarquias, empresas públicas,

⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2007, p. 659.

⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2007.

sociedades de economia mista, fundações governamentais), ou delega sua prestação a concessionários, permissionários ou autorizatários.

- e) Serviços administrativos: são os que a Administração executa para atender a suas necessidades internas ou preparar outros serviços que serão prestados ao público, tais como os de imprensa oficial, das estações experimentais e outros dessa natureza.
- f) Serviços industriais: são os que produzem renda para quem os presta, mediante a remuneração da utilidade usada ou consumida, remuneração esta que, tecnicamente, se denomina tarifa ou preço público por ser sempre fixada pelo Poder Público, seja quando prestado por seus órgãos ou entidades, seja quando por concessionários, permissionários ou autorizatários.
- g) Serviços “uti universe” ou gerais: são aqueles que a Administração presta sem ter usuários determinados, para atender à coletividade no seu todo, como os de polícia, iluminação pública, calçamento etc. Por serem indivisíveis, ou seja, não poder ser mensurada a sua utilização, é que devem ser mantidos por imposto, e não por taxa ou tarifa.
- h) Serviços “uti singuli” ou individuais: são os que tem usuários determinados e utilização particular e mensurável para cada destinatário, como ocorre com o telefone, a água e a energia elétrica domiciliares. São sempre serviços de utilização individual, facultativa e mensurável, pelo que devem ser remunerados por taxa ou tarifa, e não por imposto.

2.3 Órgãos públicos e entidades da Administração Indireta

Veremos, a seguir, conceito e exemplos de órgãos públicos e entidades da Administração Indireta que fazem parte da estrutura da Administração Pública.

2.3.1 Órgãos públicos

No ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello,

órgãos são unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições do Estado. Por se tratar, tal como o próprio Estado, de entidades reais, porém abstratas (seres de razão), não têm vontade nem ação, no sentido de vida psíquica ou anímica próprias, que,

estas, só os seres biológicos podem possuí-las. De fato, os órgãos não passam de simples repartições de atribuições, e nada mais.⁶

Já segundo a doutrina de Hely Lopes Meirelles, órgãos públicos

são centros de competência instituídos para o desempenho das funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem. São unidades de ação com atribuições específicas na organização estatal. Cada órgão, como centro de competência governamental ou administrativa, tem necessariamente funções, cargos e agentes, mas é distinto desses elementos, que podem ser modificados, substituídos ou retirados sem supressão da unidade orgânica.⁷

Com efeito, os órgãos integram a estrutura do Estado e das demais pessoas jurídicas como partes desses corpos vivos, dotados de vontade e capazes de exercer direitos e contrair obrigações para a consecução de seus fins institucionais. Por isso mesmo, os órgãos não têm personalidade jurídica nem vontade própria, que são atributos do corpo e não das partes, mas, na área de suas atribuições e nos limites de sua competência funcional, expressam a vontade da entidade a que pertencem e a vinculam por seus atos, manifestados através de seus agentes (pessoas físicas).

2.3.2 Entidades da Administração Indireta

As entidades da Administração Indireta são divididas, principalmente, em: autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

2.3.2.1 Autarquias

As autarquias são pessoas jurídicas de Direito Público de capacidade exclusivamente administrativa, criadas por lei específica. E, exatamente por serem de Direito Público, é que podem ser titulares de interesses públicos, diferentemente das empresas públicas e sociedades de economia mista que, sendo pessoas de

⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 140.

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 68-69.

Direito Privado, podem apenas receber qualificação para o exercício de atividades públicas.

As autarquias gozam de liberdade administrativa nos limites da lei que as criou, não sendo subordinadas a órgão algum do Estado, mas apenas controladas. Possuem recursos e patrimônios próprios, desfrutando de autonomia financeira e administrativa.

Como exemplos de autarquias, temos a Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, o Banco Central do Brasil, entre outras.

2.3.2.2 Fundações públicas

O art. 5º, inciso IV do decreto-lei nº 200/67, com a alteração introduzida pela lei nº 7.596/87, definiu fundação pública como:

a entidade dotada de personalidade jurídica de Direito Privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de Direito Público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes.

Essa definição de ser a fundação pública de Direito Privado, para Celso Antônio Bandeira de Mello, é “absolutamente incorreta”. Segundo ele, “na verdade, são pessoas de Direito Público, consoante, aliás, universal entendimento, que só no Brasil foi contendido.”⁸

Nos últimos anos, pelo fato de o Poder Público vir instituindo fundações para prossecução de objetivos de interesse coletivo (educação, ensino, pesquisa, assistência social etc.), com a personificação de bens públicos e fornecendo subsídios orçamentários para sua manutenção, passou-se a atribuir personalidade pública a essas entidades.

Destarte, atualmente, coexistem tanto fundações de Direito Público como de Direito Privado. Como exemplo de fundações públicas, podemos citar a Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos – FDRH e a Fundação Estadual de Proteção Ambiental – FEPAM.

⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 183.

2.3.2.3 Empresas públicas

Interessante destacar a definição de Hely Lopes Meirelles de empresas públicas, que, para ele,

são pessoas jurídicas de Direito Privado, intituídas pelo Poder Público mediante autorização de lei específica, com capital exclusivamente público, para a prestação de serviço público ou a realização de atividade econômica de relevante interesse coletivo, nos moldes da iniciativa particular, podendo revestir qualquer forma e organização empresarial.⁹

De fato, a característica marcante da empresa pública é o seu capital ser exclusivamente público, de uma ou de várias entidades. Sua personalidade, contudo, é de Direito Privado, e suas atividades se regem pelos preceitos comerciais.

A Empresa Pública de Transporte e Circulação – EPTC é um exemplo desse tipo de entidade, bem como a Caixa Econômica Federal.

2.3.2.4 Sociedades de economia mista

Cumprе ressaltar a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello:

sociedade de economia mista federal há de ser entendida como a pessoa jurídica cuja criação é autorizada por lei, como um instrumento de ação do Estado, dotada de personalidade jurídica de Direito Privado, mas submetida a certas regras especiais decorrentes desta sua natureza auxiliar da atuação governamental, constituída sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou entidade de sua Administração indireta, sobre remanescente acionário de propriedade particular.¹⁰

Assim como as empresas públicas, as sociedades de economia mista também possuem personalidade jurídica de Direito Privado. O que as difere, no entanto, é que nestas últimas há participação tanto do Poder Público como de particulares no seu capital e na sua administração. Têm por fim a realização de atividade econômica ou serviço público outorgado pelo Estado.

⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 370.

¹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 390-391.

Outra diferença entre elas é que as empresas públicas podem assumir qualquer forma societária dentre as em Direito admitidas, ao passo que as sociedades de economia mista terão, obrigatoriamente, a forma de sociedade anônima.

O Banco do Brasil, a Petrobrás e a Eletrobrás são exemplos de sociedades de economia mista.

2.4 Servidores públicos

Após esses breves comentários acerca da estrutura da Administração Pública, seus órgãos e entidades principais, passaremos ao estudo da figura do servidor público, uma subespécie dos agentes públicos administrativos.

Importante ressaltar a visão do doutrinador Hely Lopes Meirelles de que servidores públicos, em sentido amplo,

são todos os agentes públicos que se vinculam à Administração Pública, direta e indireta, do Estado, sob regime jurídico (a) estatutário regular, geral ou peculiar, ou (b) administrativo especial, ou (c) celetista (regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT), de natureza profissional e empregatícia.¹¹

Não menos esclarecedor é o ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello, para quem servidores públicos “são os que entretêm com o Estado e com as pessoas de Direito Público da Administração indireta relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual sob vínculo de dependência.”¹²

Para este estudo, interessa-nos somente os agentes que, por investidura própria, ocupam cargos públicos, sujeitando-se à legislação especial, definidora e reguladora da atividade normalmente prestada, firmando com o Estado um contrato e mantendo com ele um vínculo profissional. Ficam excluídos, dessa forma, os que se vinculam com a administração através de emprego público (empregados de empresa pública ou sociedade de economia mista, por exemplo), na medida em que a eles a legislação trabalhista é normalmente aplicada.

¹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 417.

¹² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

2.4.1 Regime jurídico dos servidores públicos

O regime jurídico dos servidores públicos pode ser estatutário, celetista (regido pelas normas da CLT) ou administrativo especial (temporário), conforme contemplados no art. 39, IX, da Constituição de 1988 – que foi modificado em sua redação pela Emenda Constitucional 19/98, alterando, ainda, o conteúdo do art. 206, V, onde foi suprimida a obrigatoriedade de regime jurídico único para todos os servidores públicos. Cabe, destarte, diferenciar esses regimes.

Servidores públicos estatutários são aqueles que se vinculam à Administração Pública direta, autárquica e fundacional, sujeitos ao regime estatutário e ocupantes de cargo público. São servidores que desempenham funções que exigem titularidade e prerrogativas de autoridade própria do Estado, independência e segurança constitutiva de quem goza de estabilidade funcional e remuneração adequada.

Os servidores públicos celetistas, por sua vez, são os ocupantes de emprego público e que estão vinculados à Administração Pública por liame contratual e regidos pela CLT.

Já os servidores públicos temporários são os ligados ao Poder Público por tempo determinado, tão somente para o atendimento de necessidades de excepcional interesse público, definidas em lei. Exercem função temporária, sem estarem atrelados a cargos ou empregos públicos.

2.4.2 Direitos e deveres dos servidores públicos

A Constituição Federal estabeleceu detalhadamente os direitos e deveres dos servidores públicos, a serem observados pelos respectivos regimes jurídicos ditados segundo as regras de iniciativa de lei previstas naquela Carta.

Ao cuidar do servidor público, do artigo 37 ao 41, a Magna Carta detalhou especificamente os seus direitos, indicando aqueles que lhe são extensivos dentre os reconhecidos aos trabalhadores urbanos e rurais (art. 7º, CF), quais sejam:

- a) salário mínimo;
- b) garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável;
- c) décimo-terceiro salário;

- d) remuneração do trabalho noturno superior ao do diurno;
- e) salário-família para os seus dependentes;
- f) jornada diária não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro horas semanais;
- g) repouso semanal remunerado;
- h) remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal;
- i) gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal;
- j) licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias;
- k) licença-paternidade, nos termos fixados em lei;
- l) proteção do mercado de trabalho da mulher;
- m) redução dos riscos inerentes ao trabalho;
- n) proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil.

Além disso, a Constituição admitiu o direito de greve ao servidor público, que será exercido nos termos e limites estabelecidos em lei, agora, específica, e não mais em lei complementar (art. 37, VII, com a redação da Emenda Constitucional nº 19/98), e garantiu seu direito à sindicalização (art. 37, VI).

Quanto aos deveres, em um sentido amplo, temos que o servidor público deve ser leal à Administração, ou seja, exige-se que o agente exerça seu cargo com a maior dedicação ao serviço e o integral respeito às leis e às instituições constitucionais. Deve, ainda, obediência às ordens legais de seus superiores e sua fiel execução, além do dever de conduta ética – assim compreendido como a dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais que devem nortear o servidor –, bem como o dever de eficiência, decorrente da do inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição, o qual reza que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”¹³

¹³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

2.4.3 Responsabilidade dos servidores públicos

No desempenho de suas funções, pode o servidor público cometer infrações de quatro ordens: administrativa, civil, criminal e de improbidade administrativa, pelas quais deverá ser responsabilizado no âmbito interno da Administração e/ou judicialmente.

Na esfera administrativa, há a responsabilização do agente quando este viola normas internas da Administração, estando ele sob a égide de estatuto e disposições complementares definidas em lei, decreto ou outro provimento regulamentar da função pública. O ilícito administrativo é gerado pela falta funcional, que dá ensejo à aplicação de pena disciplinar pelo superior hierárquico, respeitado o devido processo legal. Tal punição administrativa ou disciplinar independe de processo civil ou criminal a que o servidor responda pela mesma falta, tampouco obriga a Administração a aguardar o desfecho dos demais processos, nem mesmo em face da presunção constitucional de não culpabilidade.

A lição de Hely Lopes Meirelles é esclarecedora, ao afirmar que

a punição interna, autônoma que é, pode ser aplicada ao servidor antes do julgamento judicial do mesmo fato. E assim é porque, como já vimos, o ilícito administrativo independe do ilícito penal. A absolvição criminal só afastará o ato punitivo se ficar provada, na ação penal, a inexistência do fato ou que o acusado não foi seu autor. Mas, se a punição estiver fundamentada na 'prática de crimes contra a Administração Pública, este há que ser afirmado em sentença transitada em julgado.'¹⁴

Para aplicação da penalidade administrativa ao servidor, necessário que seja instaurado, anteriormente, um procedimento apurador, com garantia de ampla defesa (*ex vi* do art. 5º, LV, da Constituição). Tais procedimentos são denominados de sindicância e processo administrativo, este, obrigatoriamente, se a sanção aplicável for suspensão superior a 30 dias, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão ou função comissionada. A prescrição é interrompida por esses procedimentos, até a decisão final proferida pela autoridade competente.

Já a responsabilidade civil advém de danos patrimoniais ou morais que o servidor venha causar a terceiros ou ao próprio Estado. Nesse caso, cometendo o servidor agressão moral ou patrimonial, responde por ela, seja como responsável

¹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

principal, seja subsidiário, em ação de regresso. No entendimento de Regis Fernandes de Oliveira, “o normal é o ingresso da ação contra a Administração Pública e, resolvida a ação com a condenação desta, emerge o direito de regresso contra o servidor, desde que tenha este agido com dolo ou culpa.”¹⁵

No que concerne à responsabilização penal, considera-se servidor todo aquele que, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública em entidade estatal, autárquica ou paraestatal (art. 327, § 1º, do Código Penal). A responsabilidade penal decorre de comportamento ou omissão do servidor que ocasione um crime ou uma contravenção penal, especialmente os funcionais (contra a Administração Pública, contra a Administração da Justiça etc.).

Na esteira de Regis Fernandes de Oliveira,

sendo cometido um crime, instaura-se inquérito policial que dará embasamento para a denúncia a ser apresentada pelo Ministério Público, iniciando-se a ação penal. Se houver condenação criminal, sofrerá o servidor as consequências de seu ato nos âmbitos civil e administrativo (art. 935 do Código Civil). Assim sendo, a condenação criminal faz coisa julgada nas outras esferas.¹⁶

Já no que diz respeito à responsabilização por improbidade administrativa, esta consiste na ação ou omissão violadora do dever constitucional de moralidade no exercício da função pública, acarretando a imposição de sanções civis, administrativas e penais (cumulativamente ou não). Tal matéria encontra-se regulada pela lei nº 8.429/92, que tem aplicação geral em todas as esferas da Federação, em face de sua natureza preponderantemente penal.

Segundo a lição de Marçal Justen Filho,

não se confunde improbidade com ilicitude em sentido amplo. Pode haver ilicitude sem haver improbidade. A improbidade pressupõe um elemento subjetivo reprovável. Como regra, a improbidade se aperfeiçoa mediante um elemento doloso, admitindo-se a forma culposa como exceção.¹⁷

A indigitada lei prevê três espécies de improbidade administrativa, quais sejam: atos que importam em enriquecimento ilícito do agente (art. 9º), que causam prejuízo ao erário (art. 10) e que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

¹⁵ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Servidores Públicos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 156.

¹⁶ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Servidores Públicos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 159.

¹⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 877.

2.4.4 O direito do servidor público à sindicalização

A Constituição Federal de 1988 garante, ao servidor público, o direito à livre associação sindical, em seu art. 37, inciso VI.

Destaca-se aqui a visão de Antônio Álvares da Silva, para quem

os sindicatos fazem parte da vida do homem contemporâneo. É direito fundamental de todo cidadão constituir associações, dela participar e dela receber o resultado da negociação coletiva que travar com outra associação.¹⁸

Por sindicato, entende-se a associação representativa dos trabalhadores de determinada categoria, destinada à defesa dos seus direitos, sejam eles individuais ou coletivos. Interessante realçar a definição de organizações sindicais para Cinthia Machado de Oliveira e Leandro do Amaral Dorneles de Dorneles:

Trata-se de associações juridicamente reconhecidas e incumbidas de representação dos trabalhadores. Em uma visão clássica, trata-se de agrupamentos permanentes para a defesa dos interesses dos trabalhadores (sejam interesses jurídicos ou econômicos) coletivamente considerados. Enfim, sindicatos são associações de natureza privada, voltados à defesa dos interesses da categoria a qual representam.¹⁹

No Brasil, o que temos atualmente é um regime de liberdade associativa, não de pluralidade sindical. Isso quer dizer que ao trabalhador é assegurado o direito a associação sindical, podendo filiar-se e desfiliar-se, a seu livre arbítrio. Porém, quanto a pluralidade sindical, a CF veda a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial (definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município), conforme expressamente disposto em seu art. 8º, inciso II.

No caso particular dos servidores públicos, a luta sindical por melhorias aos trabalhadores, quer de ordem salarial, quer de ordem laboral, torna-se um tanto dificultosa. Ao contrário dos trabalhadores da iniciativa privada, que possuem a via da negociação coletiva como forma de pactuar, com os empregadores, condições de trabalho mais benéficas, os servidores públicos têm, como principal instrumento de luta perante o Poder Público (Estado), a paralisação das atividades, quando

¹⁸ SILVA, Antônio Álvares da. **Greve no Serviço Público depois da decisão do STF**. São Paulo: LTr, 2008, p. 77.

¹⁹ OLIVEIRA, Cinthia Machado de. **Direito do Trabalho**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011, p. 389.

esgotados os outros meios de solução. Uma vez que raramente a via do diálogo com os governantes é exitosa, a greve torna-se cada vez mais freqüente no serviço público, tema este que será mais profundamente abordado no decorrer deste trabalho.

2.4.5 A liberdade sindical na Organização Internacional do Trabalho – OIT

A liberdade sindical é tratada pela Organização Internacional do Trabalho – OIT no preâmbulo de sua Constituição, que enuncia, entre os meios suscetíveis de melhorar as condições de trabalho e de garantir a paz, "a afirmação do princípio da liberdade de associação sindical". Porém, sobretudo na sua Convenção nº 87, adotada em 1948, é que o órgão estabelece importantes aspectos sobre o pleno exercício desta liberdade.

Dentre muitas considerações desta Convenção, podemos ressaltar a disposição do art. 2º, que prescreve:

Os trabalhadores e os empregadores, sem nenhuma distinção e sem autorização prévia, têm o direito de constituir as organizações que estimem convenientes, assim como o de filiar-se a estas organizações, com a única condição de observar os estatutos das mesmas.²⁰

Apesar de não haver expressamente qualquer tipo de declaração a respeito da unicidade, quer a respeito da pluralidade, a interpretação da norma leva ao entendimento de que está resguardada a liberdade de escolha e constituição de associações de acordo com a conveniência dos filiados.

Sendo assim, o direito a pluralidade sindical vem sendo tutelado como uma forma de exercício da liberdade sindical. Porém, observa-se que a OIT procura resguardar este direito sem, contudo, infringir a ordem jurídica adotada por cada Estado-membro.

No que concerne aos trabalhadores da função pública, esclarece Antônio Álvares da Silva:

Foram garantidas a organização sindical e sua independência em face da administração pública:

²⁰ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Convenção nº 87/OIT. Disponível em <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/conv_oit_87_dir_sindical.htm>. Acesso em: 05 jul. 2011.

- 1 – As organizações de trabalhadores da função pública devem gozar de completa independência em face das autoridades públicas;
- 2 – As organizações de trabalhadores da função pública devem beneficiar-se de uma proteção adequada contra todos os atos de ingerência das autoridades públicas na sua formação, funcionamento e administração;
- 3 – São, designadamente, assimiladas a atos de ingerência, no sentido do presente artigo, todas as medidas tendentes a promover a criação de organizações de trabalhadores da função pública dominadas por uma autoridade pública ou a apoiar organizações de trabalhadores da função pública por meios financeiros ou quaisquer outros, com o objetivo de submeter essas organizações ao controle de uma autoridade pública.²¹

Embora esteja em tramitação no Congresso Nacional, desde 1984, o projeto de Decreto Legislativo para a sua aprovação, mediante reforma constitucional, o Brasil, até o presente momento, ainda não ratificou essa Convenção.

Ainda, relevante destacar as Convenções nº 151 e 154 da OIT, ambas já ratificadas pelo Congresso Nacional, que tratam do incentivo à negociação coletiva entre empregadores e trabalhadores.

A Convenção nº 154 foi aprovada por meio do Decreto Legislativo nº 22/1992. Em seu art. 1º, destaca, entre outras coisas: “no que se refere à administração Pública, a legislação ou a prática nacionais poderão fixar modalidades particulares de aplicação desta Convenção”.²²

Para os fins a que se destina esse estudo, convém dar um maior realce à Convenção nº 151, ratificada pelo Decreto Legislativo nº 206/2010, uma vez que contempla a negociação coletiva e a liberdade sindical especificamente aos servidores públicos.

Esta Convenção estabelece os seguintes princípios:

- Proteção contra os atos de discriminação que acarretem violação da liberdade sindical em matéria de trabalho;
- Independência das organizações de trabalhadores da função pública face às autoridades públicas;
- Proteção contra atos de ingerência das autoridades públicas na formação, funcionamento e administração das organizações de trabalhadores da função pública;

²¹ SILVA. Antônio Álvares da. **Greve no Serviço Público depois da decisão do STF**. São Paulo: LTr, 2008, p. 79.

²² Decreto legislativo nº 22/92. Disponível em: <<http://www.institutoamp.com.br/oit154.htm>>. Acesso em: 05.ago.2011.

- Concessão de facilidades aos representantes das organizações reconhecidas dos trabalhadores e trabalhadoras da função pública, com permissão para cumprir suas atividades, sejam durante suas horas de trabalho ou fora delas;
- Instauração de processos que permitam a negociação das condições de trabalho entre as autoridades públicas interessadas e as organizações de trabalhadores da função pública;
- Garantias dos direitos civis e políticos essenciais ao exercício normal da liberdade sindical.²³

Contudo, há de se ressaltar que a ratificação da Convenção nº 151 pelo Congresso Nacional é apenas um primeiro passo. Devem ser implementadas, ainda, medidas regulamentadoras que coloquem em prática o que nela está determinado, em especial no que se refere ao direito à negociação coletiva no serviço público, ainda hoje não regulamentado.

²³ Extraído de: <http://www.dhnet.org.br/dados/cartilhas/dh/cartilha_oit_convencao_151.pdf>. Acesso em: 02.ago.2011.

3 CAPÍTULO II

3.1 Conflitos coletivos de trabalho e direito de greve

Este segundo capítulo do estudo irá analisar os diversos tipos de conflitos coletivos de trabalho, bem como começará a abordagem sobre os aspectos gerais do direito de greve dos trabalhadores.

3.1.1 Conflitos coletivos de trabalho

No universo das relações de trabalho, os interesses dos empregadores e dos empregados são, geralmente, antagônicos, opostos. Enquanto os primeiros visam o lucro e o desenvolvimento da empresa, os trabalhadores desejam boas condições laborais e uma remuneração digna. Destarte, o conflito entre esses interesses parece ser inevitável, pois, no momento em que o empregador cede um benefício ao trabalhador, o lucro auferido por sua empresa será, de certa forma, afetado.

Os conflitos coletivos de trabalho podem ser classificados, de acordo com a sua natureza, em conflitos jurídicos e conflitos econômicos (ou de interesse), conforme bem explicam Cinthia Machado de Oliveira e Leandro do Amaral Dorneles de Dorneles:

Os de natureza econômica se caracterizam pela reivindicação de melhores condições de trabalho, especialmente no que diz respeito à questão salarial. Já os conflitos de natureza jurídica podem versar sobre a aplicação ou interpretação de uma regra prevista em convenção ou acordo coletivo, ou sobre a abusividade de uma greve.²⁴

Assim, o conflito coletivo de trabalho é formado quando a pretensão de um dos sujeitos do direito coletivo do trabalho é resistida pelo outro polo. Ou seja, quando as partes dessa relação não entram em consenso sobre as reivindicações de um lado ou de outro, tem-se o conflito.

²⁴ OLIVEIRA, Cinthia Machado de. **Direito do Trabalho**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011, p. 421.

3.1.1.1 Formas de solução de conflitos coletivos

Para a solução desses conflitos, existem três formas predominantes na concepção doutrinária brasileira: a autodefesa, a autocomposição e a heterocomposição.

O nome autodefesa é sugestivo: nesse tipo de solução, as próprias partes, unilateralmente, procedem à defesa de seus interesses, gerenciando o conflito e impondo ao outro a solução. Parece propício enquadrar a greve nesse tipo, o que inclusive afirmam alguns autores; porém, a paralisação das atividades é um instrumento de pressão visando à solução do conflito, e não a sua solução, propriamente.

Na autocomposição, as partes chegam a um consenso em relação às suas diferenças, de forma que conseguem, sem a intermediação de um terceiro, solucionar o conflito em que se encontram. Ela pode ser bilateral, quando há concessões recíprocas (transação), ou unilateral, quando uma das partes renuncia ou aceita, passivamente, a reivindicação da outra. A negociação coletiva é o exemplo desse tipo de solução, por meio dos acordos e convenções coletivos.

A heterocomposição acontece quando há a intervenção de um terceiro para a solução do conflito, limitando-se, apenas, a mediá-lo (conciliá-lo), ou impondo uma solução, por meio do que se chama de jurisdição e arbitragem.²⁵

Temos, como exemplo de heterocomposição pela mediação, o procedimento denominado “mesa redonda”, quando a Superintendência Regional do Trabalho e Emprego – SRTE, convoca as partes em conflito para uma tentativa de resolução pacífica e harmônica. Tal procedimento está previsto no art. 616, § 1º, da CLT.

Nos termos da Lei nº 9.307/96 (Lei da Arbitragem), há a alternativa, ainda, da heterocomposição por arbitragem. Ao contrário do que ocorre no direito individual, no plano do direito coletivo do trabalho, os direitos são relativamente disponíveis, o que viabiliza a utilização desse mecanismo, que consiste na escolha de árbitros pelas partes em conflito, com a intenção de solucioná-lo. Segundo o art. 31 da aludida Lei, “a sentença arbitral produz, entre as partes e seus sucessores, os

²⁵ Cabe ressaltar, contudo, que parte da doutrina entende que a mediação e a conciliação constituem formas de solução de conflitos por autocomposição, na medida em que o terceiro envolvido não teria poder de decisão.

mesmos efeitos da sentença proferida pelos órgãos do Poder Judiciário e, sendo condenatória, constitui título executivo.”

Os dissídios coletivos do trabalho são exemplos de heterocomposição por jurisdição. Esses dissídios, que são de competência originária dos Tribunais Regionais do Trabalho ou do Tribunal Superior do Trabalho, podem ser de natureza econômica, quando visam estabelecer novas condições de trabalho, ou de natureza jurídica, quando tem por fim sanar a interpretação sobre alguma regra jurídica existente.

Segundo Cinthia Machado de Oliveira e Leandro do Amaral Dorneles de Dorneles:

O dissídio coletivo ainda pode ser:

- a) de revisão – quando visa rever normas e condições de sentença normativa existente que tenham se tornado impraticáveis ou desproporcionais;
- b) de greve, tem por objetivo verificar a procedência ou improcedência das reivindicações do movimento paredista, ou declarar a sua abusividade (art. 8º, Lei 7.783/89);
- c) de extensão – quando visa estender as novas condições da sentença normativa (portanto, restringe-se aos dissídios de natureza econômica) a todos os empregados de uma mesma categoria compreendida na jurisdição do tribunal prolator da sentença originária, ou ainda, a todos os empregados de uma determinada empresa quando apenas uma fração destes figure como parte (arts. 868 e 869, CLT).²⁶

São partes legitimadas à proposição do dissídio as entidades sindicais de base envolvidas no conflito, ou, ainda, o Ministério Público do Trabalho, quando houver paralisação coletiva com possibilidade de lesão ao interesse público.

3.1.1.2 A negociação coletiva e sua aplicação aos servidores públicos

O instituto denominado negociação coletiva consiste em uma forma pacífica e harmônica de solução de conflitos coletivos, na medida em que tem como supedâneo, principalmente, o diálogo entre os polos divergentes, sem a participação ou intervenção de terceiros.

Como já citado anteriormente, a negociação coletiva é exemplo de processo de autocomposição de interesses específicos dos atores sociais, em que os legítimos representantes dos trabalhadores e empregadores buscam entendimento

²⁶ OLIVEIRA, Cinthia Machado de. **Direito do Trabalho**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011, p. 425.

para concluir contratos coletivos, convenções coletivas ou acordos coletivos, nos quais são fixadas condições de trabalho que têm aplicação cogente sobre os contratos individuais, bem como condições que obrigarão os próprios signatários do instrumento.

A definição de contrato coletivo está disposta no art. 2º da Recomendação 91 da OIT, *verbis*:

Para os efeitos da presente Recomendação, a expressão contrato coletivo compreende todo acordo escrito relativo às condições de trabalho e de emprego, celebrado entre um empregador, um grupo de empregadores ou uma ou várias organizações de empregadores, de um lado, e, de outro, uma ou várias organizações representativas de trabalhadores ou, na ausência destas, representantes dos trabalhadores interessados, devidamente eleitos e autorizados por estes últimos, de acordo com a legislação nacional.²⁷

Tal expressão perdeu o seu uso a partir de 1967, quando o art. 611 da CLT recebeu nova redação, por meio do decreto-lei 229. Surgiram, então, as expressões “acordos coletivos” e “convenções coletivas”, até hoje utilizadas.

O acordo coletivo é um instrumento de caráter normativo entre um ou mais empregadores, não representados por sindicato, e um ou mais sindicatos representantes de empregados. As condições de trabalho nele estabelecidas deverão ser observadas por todos os trabalhadores vinculados às empresas negociantes, conforme inteligência do art. 611, § 1º, da CLT.

A convenção coletiva, por seu turno, difere-se do acordo no que tange à representação dos empregadores: enquanto neste as empresas não são representadas por sindicato, na convenção há a necessidade de representação.

A solução de conflitos por meio da negociação coletiva não foi conferida aos servidores públicos *lato sensu* na Carta Constitucional de 1988, mas apenas quando se tratar de empregado público de empresa pública ou de sociedade de economia mista.

Essa vedação constitucional, por omissão, pode ser explicada pelo fato de 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

²⁷ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Normas del Trabajo**. Disponível em: <<http://www.oit.org/ilolex/spanish/index.htm>>. Acesso em: 25 jul. 2011.

orçamentária. Além disso, não pode ultrapassar os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Não obstante, o STF, em controle concentrado, decidiu que o servidor público civil não pode entabular negociação coletiva, celebrar convenção ou acordo coletivo ou ajuizar dissídio coletivo na Justiça do Trabalho.²⁸

3.1.2 A greve

A seção que agora se inicia traz à tona o assunto principal deste estudo, que diz respeito ao direito de greve dos trabalhadores, com uma abordagem direcionada aos servidores públicos. No Brasil, esse direito é garantido pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 9º, que reza: “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.”

3.1.2.1 Conceito

O art. 2º da Lei nº 7.783/89 conceitua a greve como “suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador”. Trata-se de uma definição resumida, que precisa ser melhor examinada e desdobrada.

A greve deve se constituir em suspensão coletiva, ou seja, não será caracterizada se apenas um funcionário paralisar suas atividades. Tal circunstância poderá, inclusive, ensejar uma dispensa por justa causa.

Deve ser, também, temporária, e não definitiva, na medida em que, se for por prazo indeterminado, poderá caracterizar abandono de emprego, constituindo justa causa para despedida.

A paralisação poderá se dar, ainda, de forma parcial ou total, uma vez que pode ser restrita a alguns setores ou seções do tomador, ou a sua totalidade.

Dessa forma, greve pode ser entendida como "o exercício de um poder de fato dos trabalhadores com o fim de realizar uma abstenção coletiva do trabalho

²⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADin n. 492-1-DF**, Rel. Min. Carlos Veloso, DJU 12.3.93.

subordinado"²⁹. Assim sendo, do ponto de vista do empregador, greve é um mal que acarreta prejuízos para a produção e para sua lucratividade, e deriva daí sua força enquanto instrumento de reivindicação de melhores condições de trabalho por parte dos trabalhadores.

Há um senso comum de afirmar-se que não deve haver o pagamento de salários durante o período de greve. Porém, essa é uma questão controvertida. Ao se analisar a definição contida no art. 2º da referida Lei em conjunto com o art. 7º, resta evidenciado que a greve constitui hipótese de suspensão do contrato de trabalho, ou seja, o exercício desse direito suspende as obrigações patronais, tais como pagamento de salários e demais verbas. Ocorre que estas relações obrigacionais deverão ser decididas quando do fim do movimento paredista, por conta de acordo, convenção, laudo arbitral ou sentença, ou seja, há a possibilidade de pagamento dos dias parados, conforme a solução a ser adotada. Oportunamente, essa questão será mais profundamente debatida neste estudo.

3.1.2.2 Classificação

Segundo Sérgio Pinto Martins, a greve pode ser classificada de diversas formas: quanto à legalidade ou abusividade, quanto à sua extensão e quanto ao seu exercício.³⁰

Quanto à legalidade ou abusividade, temos:

- a) greves lícitas, nas quais são atendidas todas as determinações legais;
- b) greves ilícitas, em que não são observadas as prescrições legais;
- c) greves abusivas, assim consideradas por irem além da previsão contida na lei, cometendo-se abusos;
- d) greves não abusivas, quando se enquadram dentro dos limites impostos pela lei e sem excessos.

Quanto a sua extensão, as greves podem ser classificadas em:

- a) globais, sendo aquelas que atingem várias empresas (toda a categoria);
- b) parciais, as que alcançam apenas algumas empresas ou setores destas;

²⁹ PRUNES, José Luiz Ferreira. **A greve no Brasil**. São Paulo: LTr, 1998, p. 12.

³⁰ MARTINS, Sérgio Pinto. **Greve do Servidor Público**. São Paulo: Atlas, 2001.

- c) de empresa, aquelas que só ocorrem dentro de uma determinada empresa.

No que tange ao exercício da greve, temos as seguintes classificações:

- a) greve contínua, que dura certo tempo, mas sem interrupções;
- b) greve intermitente, aquela que, de certa duração, pode ser repetida diversas vezes, em várias etapas;
- c) greve branca, em que os trabalhadores param de trabalhar, mas se mantêm no local de serviço. É considerada greve, pois há cessação da prestação dos serviços.

A chamada “operação tartaruga”, no entanto, não deve ser considerada greve, no sentido jurídico, uma vez que não há a paralisação das atividades. O que ocorre, na verdade, é que os empregados trabalham, porém muito lentamente, causando prejuízos ao empregador.

Temos, ainda, a greve por objetivos, podendo estes ser políticos e de solidariedade. Os primeiros são aqueles em que os trabalhadores reivindicam junto ao governo melhores condições, ligadas a um aspecto macroeconômico. Os últimos se referem àquelas greves em que os empregados se solidarizam com outros para fazer suas reivindicações.

Um tipo de greve diferenciado é o chamado “lock-out”, ou mesmo “locaute”, termo já consagrado no Brasil. A expressão, de origem inglesa, significa a paralisação das atividades da empresa, por determinação do empregador, que, visando exercer pressões sobre os trabalhadores, utiliza do seu poder econômico para frustrar negociação coletiva ou dificultar o atendimento das reivindicações coletivas.

No Brasil, a prática do locaute é vedada expressamente pela Lei 7.783/89, em seu art. 17, que reza:

Art. 17 - Fica vedada a paralisação das atividades, por iniciativa do empregador, com o objetivo de frustrar negociação ou dificultar o atendimento de reivindicações dos respectivos empregados (lock-out).

Parágrafo único - A prática referida no *caput* assegura aos trabalhadores o direito à percepção dos salários durante o período de paralisação.

Apesar de, juridicamente, não ser correto definir “lock-out” como greve, é disso, na prática, do que se trata. De fato, é a “greve do empregador”. A conduta é

considerada antissocial na maioria dos países. Interessante notar que, em contraposição ao conceito de greve propriamente dita, isto é, paralisação coletiva dos trabalhadores para que o empregador aceite suas reivindicações, o “lock-out” não implica necessariamente paralisação coletiva do empregador, podendo configurar-se ainda que se trate de ação de um só empregador. O coletivo, na verdade, é representado pelos trabalhadores, que, por via reflexa, já que se trata, a rigor, de paralisação dos serviços, participam do movimento paredista (adiante-se: como vítimas e não como atores).³¹

3.1.2.3 Breve histórico

Antes de jurídico, a greve é um fenômeno sociológico, tendo surgido, na História, antes mesmo do próprio Direito do Trabalho.

Etmologicamente, o termo “greve” é recente e deriva do francês *grève*, que significa “gravetos”. Os operários franceses, por volta de 1870, descontentes com suas condições de trabalho, reuniam-se em uma praça da capital Paris quando paralisavam as atividades, onde se acumulavam gravetos trazidos pelas enchentes do Rio Sena. O local ficou conhecido como *Place de Grève*, ou seja, os trabalhadores se colocavam, literalmente, “na greve”, para fazer suas reivindicações. Nos dias de hoje, naquele lugar está localizada a Prefeitura de Paris.³²

Apesar de o termo ser de origem recente, o fenômeno da greve possui raízes antigas, remontando à época do Egito do século XII a.C., no que se chamou de “greve das pernas cruzadas”. Também encontra-se relatos desse fenômeno na Roma Antiga, por volta do século V a.C., onde a plebe, reivindicando melhores condições de trabalho e de vida, cruzou os braços, com a condição de que só voltaria ao serviço se seus pedidos fossem atendidos. O Senado, temendo maiores adesões, foi obrigado a atendê-los.³³

³¹ GONÇALVES, Marcos Fernandes. **Lock-out: a greve do empregador**. Artigo on-line. Publicado em 20 de dezembro de 2009. Disponível em <<http://www.juslaboral.net/2009/12/lock-out-greve-do-empregador.html>>. Acesso em: 11.ago.2011.

³² BARATA SILVA, Carlos Alberto. **Direito do Trabalho Interpretado no TST**. São Paulo: LTr, 1973.

³³ MASCARO NASCIMENTO, Amauri. **Curso de Direito do Trabalho**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

Porém, no Direito Romano e na Antiguidade, considerava-se a greve como um delito em relação aos trabalhadores livres, e aos obreiros não era permitido reuniões, nem associações.³⁴

A Lei *Le Chapelier*, em 1791, entendia ilícita a existência de grupos intermediários entre o indivíduo e o Estado, vedando qualquer forma de agrupamento profissional para a defesa de interesses coletivos. O Código Penal de Napoleão, de 1810, punia a greve dos trabalhadores com penas de prisão e multa. Apenas viria a ser descriminalizada a simples coalizção em 1825, na Inglaterra, e em 1864, na França.

Embora a Revolução Francesa tenha caminhado em sentido oposto às tradições medievais, favorecendo a igualdade e a liberdade, a burguesia não estava interessada em assegurar os direitos mais elementares de operários, artífices, camponeses ou empregados de qualquer espécie. Dizia-se naquela época, inclusive, que se pensava mais em produzir e consumir do que ser feliz. O objetivo dos burgueses foi tão somente de eliminar as organizações intermediárias entre o Estado e o indivíduo.³⁵

Foi com a ascensão do capitalismo como modelo econômico no mundo, juntamente com as mudanças nas relações trabalhistas e de produção trazidas pela Revolução Industrial, mais fortemente no século XIX, que a greve consolidou-se como uma necessidade aos trabalhadores na busca de melhores condições laborais. O advento do mercantilismo e a necessidade de lucro acima de tudo trouxe grandes alterações nessas condições. O trabalho passou a ser cada vez mais o centro das relações sociais e visto como a fonte de riqueza das nações.

Bem esclarece Rinaldo Guedes Rapassi que

Os graves problemas sociais causados por grandes conglomerados de trabalhadores que viviam em condições miseráveis nas cidades fomentaram o crescimento rápido da luta de classes, de que a greve é expoente.

Nesse contexto, as manifestações anti-industrialistas tornaram-se muito frequentes, razão pela qual (*Friedrich*) *Engels* registrou que “não se passa uma semana, um só dia, sem que se recorra a uma greve.”³⁶

³⁴ MARTINS, Sérgio Pinto. **Greve do Servidor Público**. São Paulo: Atlas, 2001, p. 24.

³⁵ RAPASSI, Rinaldo Guedes. **Direito de Greve de Servidores Públicos**. São Paulo: LTr, 2005, p. 23.

³⁶ RAPASSI, Rinaldo Guedes. **Direito de Greve de Servidores Públicos**. São Paulo: LTr, 2005, p. 25.

Em quase todos os países europeus, nessa época, verificou-se a existência de leis restritivas das greves e coalizões, como os *Combinations Acts*, na Inglaterra, e a lei de 12 de abril de 1803, na França, que proibia coalizões e quaisquer agrupamentos, mesmo que fossem transitórios, que levassem a greve.

A criação da OIT, pelo Tratado de Versalhes, em 28 de junho de 1919, do qual o Brasil foi signatário, teve grande importância, na medida em que o direito de associação paritária – patronal e profissional – passou a ser internacionalmente reconhecido. Desde então, a OIT tem, como um dos objetivos a serem atingidos pelo seu programa, a liberdade sindical.

O reconhecimento da greve como um direito começou a ser positivado a partir de Constituição de Weimar, na Alemanha, em 1919. A França, por sua vez, por meio da Lei de 4 de março de 1938, ampliou a regulamentação desse direito. Na época, foi proibida a greve sem que houvesse tentativa de negociação prévia em território francês. Apenas com a Constituição Francesa de 1946 é que o direito de greve foi assegurado como de fundamental relevância.³⁷

Com a aprovação da Declaração Universal dos Direitos do Homem, em 1948, a Assembleia Geral das Nações Unidas reconheceu o direito de organização sindical.

Destaca-se um pronunciamento expresso do Vaticano a respeito da greve, por intermédio do Papa Paulo VI, que assim fez constar na *Encíclica Octogesima Adveniens* (14 de maio de 1971):

(...) grupos organizados de trabalhadores (...) Deve-se admitir o papel importante de tais associações: elas têm por objetivo a representação das diversas categorias de trabalhadores, a sua legítima colaboração no progresso econômico da sociedade, para a realização do bem comum. A sua atividade não está, contudo, isenta de dificuldades: pode sobrevir a tentação, aqui e além, de aproveitar uma situação de força, para impor, principalmente mediante a greve – cujo direito, como meio último de defesa, permanece, certamente, reconhecido – condições demasiado graves para o conjunto da economia ou do corpo social, ou para fazer vingar reivindicações de ordem nitidamente política. De modo especial, quando se trata de serviços públicos a serem executados para utilidade pública e necessários para a vida cotidiana de toda a comunidade, dever-se-á saber determinar os limites, para além dos quais o prejuízo causado se torna inadmissível.³⁸

³⁷ RAPASSI, Rinaldo Guedes. **Direito de Greve de Servidores Públicos**. São Paulo: LTr, 2005, p. 30.

³⁸ RAPASSI, Rinaldo Guedes. **Direito de Greve de Servidores Públicos**. São Paulo: LTr, 2005, p. 31.

Nota-se que a posição do Vaticano é de cautela no que concerne à utilização do instrumento greve nos serviços públicos, tendo em vista a importância destes para a comunidade. Certamente, é um tema que merece maior cuidado, na medida em que a vida em sociedade requer a prestação regular e qualificada desses serviços.

3.1.2.4 A greve hoje

Sérgio Pinto Martins bem explica as mudanças pelas quais passou o instrumento da greve durante o passar dos séculos, uma vez que era, primeiramente considerada um delito, principalmente nos sistemas totalitários, depois passou a liberdade, no Estado liberal, e, posteriormente, a direito, nos regimes democráticos. [...] No Brasil, inicialmente, tivemos o conceito de greve como liberdade, depois delito e, posteriormente, direito.³⁹

As greves são proibidas nos regimes totalitários, por não admitirem oposição – já que todo o direito provém do Estado, e os opositores seriam considerados traidores deste.

Entretanto, o direito de greve ganhou prestígio considerável nos dias de hoje, estando erigido, no plano internacional, à condição de garantia fundamental da classe trabalhadora, consoante se pode aferir da leitura de algumas das ementas do Comitê de Liberdade Sindical da Organização Internacional do Trabalho – OIT:

EMENTA 363 – O direito de greve dos trabalhadores e suas organizações constitui um dos meios essenciais de que dispõem para promover e defender seus interesses profissionais.

EMENTA 364 – O comitê sempre estimou que o direito de greve é um dos direitos fundamentais dos trabalhadores e de suas organizações, unicamente na medida em que constitui meio de defesa de seus interesses.⁴⁰ (grifei)

Em sua obra, De Plácido e Silva ensina que greve é toda suspensão do trabalho com finalidade de se alcançar uma melhoria nas condições de trabalho ou outros elementos ainda não atendidos pelos empregadores, sendo sempre decorrente de uma deliberação coletiva dos trabalhadores. Portanto, se originaria da

³⁹ MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito do Trabalho**. 22. ed. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2006.

⁴⁰ CESÁRIO, João Humberto. **O direito constitucional fundamental de greve e a função social da posse**. Disponível em <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/10683/o-direito-constitucional-fundamental-de-greve-e-a-funcao-social-da-posse>>. Artigo publicado em novembro de 2007. Acesso em: 05.set.2011.

própria natureza das relações de trabalho, porque, havendo desajustamentos das partes contratantes, os trabalhadores têm o recurso da greve, ou seja, de paralisarem suas atividades como forma de alterar sua situação, alcançando benefícios requeridos.⁴¹

Mascaro Nascimento acrescenta, ainda, que greve hoje se mostra sobretudo como um ato formal condicionado à aprovação do sindicato através de assembleia, buscando sempre o melhoramento das condições de trabalho, ou o cumprimento das obrigações assumidas pelo empregador, em decorrência das normas jurídicas, ou do próprio contrato firmado entre as partes.⁴²

Desse modo, a greve se dá com o amparo do poder de representação sindical, na medida em que é um instrumento dos trabalhadores coletivamente organizados, em busca de melhores condições em sua relação de trabalho. Por isso mesmo, a força de greve é inegável. No Brasil, em menos de cem anos, a greve, que era considerada crime, converteu-se em direito presente em Lei Fundamental.

3.1.2.5 A situação no Brasil

Nosso país não tem um histórico longo nem muito forte de greves. As paralisações de trabalhadores mais antigas que se tem notícias, circundavam em torno da questão da escravatura. No Brasil, tornaram-se célebres as revoltas dos escravos, durante o período Colonial, quando então os escravos tentavam se organizar em revoltas ou em quilombos.

José Luiz Ferreira Prunes nos conta que, no século passado, em 1858, os tipógrafos do Rio de Janeiro entraram em greve, por motivo de melhoria salarial. Esta seria – de fato – a greve mais antiga de que se tem notícia em nosso país. Desde então, aconteceram outras greves, como a dos ferroviários da Central do Brasil em 1891 e a greve dos Colonifícios Crespi de São Paulo. Esta última abrangia várias cidades do interior do estado e envolveu mais de setenta mil operários.⁴³

Nessa época, as greves representavam uma ameaça aos governos totalitários, que insistiam em exercer seu poder através de sanções. Isso também

⁴¹ SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2002.

⁴² MASCARO NASCIMENTO, Amauri. **Curso de Direito do Trabalho**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 1167-1180.

⁴³ PRUNES, José Luiz Ferreira. **A greve no Brasil**. São Paulo: LTr, 1998.

ocorria no Brasil, tanto que, do ponto de vista Constitucional, as Cartas Políticas brasileiras, de 1824, 1891 e 1934, se omitiram acerca do direito de greve, e a Constituição de 1937 tratava da greve como um recurso antissocial.

Já a Constituição de 1946 reconheceria a greve como direito dos trabalhadores, mas estabeleceria amplas restrições aos chamados serviços essenciais e industriais básicos. E as Constituições de 1967 e 1969 iriam reproduzir tais restrições, especificando-as na legislação ordinária.

Por isso, também no entender de Luiz Carlos Amorim Robortella, o modelo de regulação de leis trabalhistas no Brasil seria o do intervencionismo estatal, cuja herança vem do autoritarismo português, corroborado pelo regime escravocrata que deixou profundas marcas nas relações sociais, políticas, econômicas e, conseqüentemente, de trabalho entre nós.⁴⁴

Apenas na década de 80, os movimentos sindicalistas recrudesceriam, e este modelo se alteraria um pouco. Com a chamada abertura política, as greves começaram a ocorrer no Brasil com maior intensidade – sobretudo no centro industrial paulista do ABC, quando os metalúrgicos paralisaram o trabalho durante 30 dias –, ocorrendo muitos conflitos de caráter violento, manifestações de rua e confrontos com tropas policiais.

Somente a Carta Magna vigente, datada de 1988, viria a assegurar, por sua vez, amplo exercício do direito de greve. Com efeito, estabeleceu que a lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, mas sujeitando os abusos cometidos e seus responsáveis às penas da lei.

3.1.2.6 O direito de greve no ordenamento jurídico pátrio

Para iniciar este tópico, interessante apresentar um breve quadro-síntese da história da greve no ordenamento jurídico brasileiro:

- 1890: Código Penal proíbe a greve;
- 1932: Lei nº 38, que tratava da segurança nacional, conceituou greve como delito;
- 1938: Decreto-lei nº 431, que versava sobre a segurança nacional, tipificou a greve como crime, mais uma vez;

⁴⁴ ROBORTELLA, Luis Carlos Amorim. **O Moderno Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr, 1994.

- 1939: Decreto-lei nº 1.237, que instituiu a Justiça do Trabalho, esclareceu que a greve seria passível de punição, que variariam desde suspensão e demissão até prisão;
- 1940: Código Penal considerou crime a paralisação do trabalho – caso houvesse perturbação da ordem pública ou caso fosse contrária aos interesses públicos;
- 1943: Promulgação da CLT, com pena de suspensão ou dispensa do emprego, perda do cargo do representante profissional que estivesse em gozo de mandato sindical, suspensão por 2 a 5 anos do direito de ser eleito como representante sindical, no caso de suspensão coletiva do trabalho sem prévia autorização do Tribunal Trabalhista;
- 1946: Decreto-lei nº 9070, que admitiu a greve nas atividades acessórias;
- 1946: Constituição reconhece o direito de greve, que seria regulado em lei;
- 1964: Lei 4330 determinava as situações em que o movimento seria considerado ilegal, proibindo a greve dos servidores públicos;
- 1967: Constituição outorgou o direito de greve aos trabalhadores, exceto aos servidores públicos e atividades essenciais;
- 1969: A EC nº 1 manteve a mesma orientação;
- 1978: Lei 6620, que definia os crimes contra a segurança nacional, estabelecia a punição ao incitamento à paralisação de serviços públicos e à cessação coletiva do trabalho pelos funcionários públicos;
- 1988: Constituição Federal assegurou o direito de greve aos servidores públicos;
- 1989: Medida provisória nº 50 regulou o direito de greve;
- 1989: Medida provisória nº 59 que converteu-se na Lei 7783, que dispõe sobre o exercício do direito de greve, definindo as atividades essenciais e regulando o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.⁴⁵

Como já dito anteriormente, o direito de greve dos trabalhadores encontra-se resguardado, atualmente, pela Carta Magna de 1988. Porém, a questão é tratada, no texto constitucional, de forma genérica, aos trabalhadores em geral, tornando necessária a regulamentação do exercício deste direito por legislação posterior.

Em 1989, a Medida Provisória n.º 50 regularia o direito de greve, e depois a Medida Provisória n.º 59 converteu-se na Lei 7.783/89, a qual disporia sobre o exercício do direito de greve, definindo as atividades essenciais e regulando o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade. Ou seja, hoje, o conceito de greve na jurisprudência brasileira pode ser auferido a partir desta lei, que em seu

⁴⁵ CASELLA, Daniel Marcelo Alves; CARMO, Milla Guimarães. **O direito de greve do servidor público**. Artigo online. Publicado em 11 de dezembro de 2007. Disponível em: <http://artigos.netsaber.com.br/resumo_artigo_2411/artigo_sobre_o_direito_de_greve_do_servidor_publico> Acesso em: 29.jul.2011.

art. 2º coloca a greve como a “suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços ao empregador”.

Ocorre que esta lei regulamenta apenas o exercício do direito de greve dos trabalhadores da iniciativa privada, deixando uma lacuna no que tange aos trabalhadores do serviço público.

Ademais, em sua redação originária, a Constituição Federal de 1988, art. 37, inciso VII, colocava que o direito de greve deveria ser exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar. Somente com a entrada em vigência da Emenda Constitucional nº 19/98 é que seria alterada a redação de tal dispositivo, bastando o advento de uma lei ordinária, mas que tenha por teor específico regular o direito de greve dos servidores. Contudo, mesmo com esta mudança de formalidade quanto à norma regulamentadora, ainda assim, até o presente instante, não houve a produção da lei exigida para o exercício do direito de greve no serviço público.

3.1.2.7 A Lei nº 7.783/89 (Lei de Greve)

A chamada “Lei de Greve”, de nº 7.783/89, promulgada apenas um ano após a Carta Constitucional até hoje vigente, veio estabelecer as regras para o exercício do direito de greve dos trabalhadores em geral. Cabe, de imediato, deixar claro que aludida norma não abrange os trabalhadores da Administração Pública, mas apenas os da iniciativa privada.

É possível chegar a esse entendimento na medida em que se verifica, em seu texto ou, até mesmo, em sua natureza, alguns pontos conflitantes com o universo do servidor público. Destarte, logo no art. 2º, ela faz referência a figura do empregador, para o efeito de definir o que seja greve. Contudo, o ente público não pode ser considerado empregador do funcionário público, uma vez que a relação entre ambos é estatutária, e não contratual.

Por sua natureza, trata-se de lei ordinária, ou seja, não possui a eficácia de lei complementar exigida pelo texto constitucional então vigente na época de sua promulgação. O simples fato de a Lei nº 7.783/89 regular os serviços essenciais e inadiáveis para a comunidade, por si só, não implica dizer que versa sobre serviços públicos.

São considerados serviços ou atividades essenciais, conforme elencados no art. 10 do dispositivo legal, os seguintes:

- 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.

Conforme se verifica, para essa lei, não são considerados essenciais as atividades de ensino, correios, entre outros, o que, de certa forma, causa estranheza, na medida em que são serviços muito importantes para a sociedade. Nos serviços ou atividades essenciais, a paralisação completa é vedada, devendo as partes, de comum acordo, garantir a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade (art. 11), entendendo-se como tais aquelas que, caso não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população (art. 11, parágrafo único). Neste caso, o prévio aviso ao empregador, bem como aos usuários do serviço afetado pelo movimento, é de 72 horas (art. 13).

Outro ponto importante da Lei de Greve é sobre as garantias que são previstas aos trabalhadores grevistas, quais sejam⁴⁶:

- a) o emprego de meios pacíficos tendentes a persuadir ou aliciar os trabalhadores a aderirem à greve (art. 6º, I e § 2º, da Lei nº 7.783/89);
- b) a arrecadação de fundos e a livre divulgação do movimento (art. 6º, II);
- c) a proibição da extinção contratual dos grevistas, salvo no caso de declaração judicial de abusividade (art. 7º, parágrafo único, e art. 14) ou

⁴⁶ DORNELES, Leandro do Amaral D. de. **A greve no Brasil e no direito internacional (OIT): uma abordagem comparativa**. Justiça do Trabalho, v. 25, n. 296, p. 38-49, ago. 2008.

justa causa cometida pelo empregado⁴⁷;

- d) a proibição da contratação, pelo empregador, de empregados substitutos (art. 7º, parágrafo único), salvo quando, havendo a paralisação total das atividades, esta condição trouxer risco de dano irreparável ao empregador pela deterioração do maquinário, bem como quando os serviços essenciais à retomada da atividade empresarial, por ocasião da cessação da greve, não forem mantidos (art. 9º);
- e) proibição de adoção, pelo empregador, de quaisquer meios para constranger os empregados ao comparecimento ao trabalho (art. 6º, § 3º).

Ainda, cumpre ressaltar o teor do art. 14 da aludida Lei, sobre o abuso do direito de greve, *in verbis*:

Art. 14 Constitui abuso do direito de greve a inobservância das normas contidas na presente Lei, bem como a manutenção da paralisação após a celebração de acordo, convenção ou decisão da Justiça do Trabalho.

Parágrafo único. Na vigência de acordo, convenção ou sentença normativa não constitui abuso do exercício do direito de greve a paralisação que:

I - tenha por objetivo exigir o cumprimento de cláusula ou condição;

II - seja motivada pela superveniência de fatos novo ou acontecimento imprevisto que modifique substancialmente a relação de trabalho.

Embora essa lei não abranja o universo dos servidores públicos, recente decisão do Supremo Tribunal Federal – STF, datada de 2007, determinou sua aplicação, no que couber, a essa categoria de trabalhadores. Esta polêmica decisão, ainda que não preencha por completo a lacuna legislativa no que diz respeito ao exercício do direito de greve dos servidores, é de suma importância para este estudo, motivo pelo qual será mais profundamente analisada no próximo capítulo.

⁴⁷ Orientação Jurisprudencial 10 da SDC do TST: GREVE ABUSIVA NÃO GERA EFEITOS. Inserida em 27.03.1998. É incompatível com a declaração de abusividade de movimento grevista o estabelecimento de quaisquer vantagens ou garantias a seus partícipes, que assumiram os riscos inerentes à utilização do instrumento de pressão máximo.

4 CAPÍTULO III

O capítulo que agora se inicia traz à tona o assunto primordial deste estudo, qual seja, a questão da greve no serviço público. As breves considerações anteriores, acerca de temas atinentes ao Direito Administrativo e ao Direito Coletivo do Trabalho, serviram como suporte para uma melhor compreensão sobre o tema principal, que será tratado a seguir.

4.1 A greve do servidor público

Como vimos no Capítulo I, servidor público é o trabalhador empregado na Administração Pública, que tem como principal objetivo o interesse público, seguindo os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Deste modo, é evidente em si mesmo o papel vital que os servidores públicos desempenham para a nação.

Justamente por isso, um dos argumentos utilizados como obstáculo ao exercício do direito de greve pelos servidores públicos é o de que seu trabalho não pode ser interrompido, sob pena de tal procedimento causar prejuízos à coletividade, ao povo e à nação como um todo. Além dos princípios antes citados, o princípio da continuidade dos serviços públicos é de extrema relevância, pois estes, uma vez colocados à disposição do cidadão, não podem ser paralisados.

Não é lícito a qualquer esfera governamental deixar de promover a execução de serviços pertinentes a áreas como as de saúde, educação, segurança, etc. A falta de tais serviços submeteria os cidadãos a um tratamento tipicamente degradante ou desumano, e por isso são considerados de natureza essencial.

Serviços considerados de natureza essencial são os indispensáveis à digna sobrevivência humana, na maior parte das vezes, garantidos por lei e sendo prestados pelo próprio Estado. Isto agrava a situação no caso de haver paralisação dos servidores públicos, posto que esta pode implicar em prejuízos para a nação e para os cidadãos brasileiros.

No entanto, a greve é direito de todo trabalhador, seja ele da iniciativa privada ou mesmo da Administração Pública – direito reconhecido e garantido na Constituição de 1988 – o que traz esta questão a um conflito de forças. Tem-se assim um impasse, que explica as grandes polêmicas que cercam este tema.

Os servidores públicos brasileiros não tinham direito à organização sindical e ao exercício do direito de greve antes do advento da Carta Magna de 1988. O direito à paralisação do seu trabalho como forma de pressão era, inclusive, expressamente proibido por alguns dispositivos legais.

O § 7º do art. 157 da Constituição Federal de 1967 assim rezava: “não será permitida greve nos serviços públicos e atividades essenciais, definidas em lei.” Já a Lei nº 4.330/64 (antiga Lei de Greve) previa, em seu art. 4º:

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.

Pode-se destacar, ainda, o disposto no art. 37 da Lei nº 6.620/78 (Lei de Segurança Nacional):

Art. 37 - Cessarem funcionários públicos, coletivamente, no todo, ou em parte, os serviços a seu cargo.
Pena: detenção, de 8 meses a 1 ano.
Parágrafo único - Incurrerá nas mesmas penas o funcionário público que, direta ou indiretamente, se solidarizar com os atos de cessação ou paralisação do serviço público ou que contribua para a não execução ou retardamento do mesmo.

Dessa forma, percebe-se que o direito ao exercício da greve foi combatido e, até mesmo, punido pelo legislador nas épocas ditatoriais em nosso país, conforme já mencionado no decorrer deste estudo.

Todavia, a Constituição Federal de 1988 veio para mudar esse panorama, contemplando o direito de greve aos servidores públicos. Fez-se, assim, justiça a essa classe de trabalhadores, a qual, mais do que qualquer outra, depende amplamente do instrumento greve para pressionar o ente público em busca de melhores condições salariais e de trabalho.

A CF/88 trouxe, no capítulo pertinente à Administração Pública, em seu art. 37, VII, que “o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar”. Porém, sobreveio a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, a qual substituiu a exigência de lei complementar para, tão somente, lei específica para regulamentação desse direito dos servidores públicos.

Contudo, 23 anos se passaram desde o advento da Carta Constitucional, sem que o legislador houvesse preenchido essa lacuna, com a criação da lei específica

para regular o direito de greve dos servidores públicos. Para situações como esta, a própria Carta prevê um remédio ante a inércia do Poder Legislativo: o instituto do mandado de injunção.

4.1.1 O mandado de injunção

Zênia Cernov traz, em sua obra, a definição do denominado mandado de injunção, citando José Afonso da Silva, para quem esse instituto

constitui um remédio ou ação constitucional posto à disposição de quem se considere titular de qualquer daqueles direitos, liberdades ou prerrogativas, inviáveis por falta de uma norma regulamentadora exigida ou suposta pela Constituição.⁴⁸

O art. 5º, inciso LXXI, da Constituição Federal, traz a previsão do mandado de injunção, onde está enunciado da seguinte forma:

LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício de direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.

Com efeito, podemos destacar, como pressupostos para a interposição dessa ação constitucional: (a) ausência de norma regulamentadora de dispositivo constitucional; e (b) inviabilização do exercício de direito ou liberdade constitucional, ou prerrogativa inerente à nacionalidade, à soberania e à cidadania, em virtude da inexistência de norma regulamentadora.

Portanto, parece fácil perceber que a situação da greve dos servidores públicos, em face da inércia do Poder Legislativo em regulamentar devidamente o exercício desse direito, é caso a ser remediado por meio de mandado de injunção. Vejamos agora os efeitos possíveis de uma decisão proferida nesse tipo de ação.

4.1.2 Efeitos do Mandado de Injunção

Há diferentes correntes sobre os efeitos de uma decisão em mandado de injunção, que se dividem em duas grandes teorias: a concretista e a não concretista. A concretista pode ser subdividida, ainda, em três categorias: concretista geral, direta e intermediária.

⁴⁸ CERNOV, Zênia. **Greve de Servidores Públicos**. São Paulo: LTr, 2011, p. 36.

Vejam detalhadamente cada uma delas⁴⁹:

- a) Posição concretista geral: através de normatividade geral, o STF legisla no caso concreto, produzindo a decisão efeito *erga omnes* até que sobrevenha norma integrativa pelo Legislativo;
- b) Posição concretista individual direta: a decisão, implementando o direito, valerá somente para o autor do mandado de injunção, diretamente;
- c) Posição concretista individual intermediária: julgando procedente o mandado de injunção, o Judiciário fixa prazo ao Legislativo para elaborar a norma regulamentadora. Findo o prazo e permanecendo a inércia do Legislativo, o autor passa a ter assegurado o seu direito;
- d) Posição não concretista: a decisão apenas decreta a mora do Poder omissor; reconhece-se formalmente a sua inércia.

O STF adota, predominantemente, o entendimento não concretista e que, portanto, o mandado de injunção é uma ação constitutiva, porém não mandamental. Nesse sentido, a decisão da lavra do então Ministro Sepúlveda Pertence:

O mandado de injunção, nem autoriza o judiciário a suprir a omissão legislativa ou regulamentar, editando o ato normativo omitido, nem menos ainda, lhe permite ordenar, de imediato, ato concreto de satisfação do direito reclamado; mas, no pedido, posto que de atendimento impossível, para que o tribunal o faça, se contém o pedido de atendimento possível para a declaração de inconstitucionalidade da omissão normativa, com ciência ao órgão competente para que a supra.⁵⁰

Ocorre que, no caso da regulamentação do exercício da greve pelos servidores públicos civis, o STF proferiu diversas decisões em mandados de injunção que apenas se limitavam a constatar a inconstitucionalidade da omissão legislativa e a determinar que o legislador empreendesse as providências requeridas. Dessa forma, o efeito da concessão era praticamente nulo.

É possível destacar, nesse diapasão, o seguinte acórdão:

MI nº 20/DF - MANDADO DE INJUNÇÃO COLETIVO - DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO CIVIL - EVOLUÇÃO DESSE DIREITO NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO - MODELOS NORMATIVOS NO DIREITO COMPARADO - PRERROGATIVA JURÍDICA ASSEGURADA PELA CONSTITUIÇÃO (ART. 37, VII) - IMPOSSIBILIDADE DE SEU EXERCÍCIO ANTES DA EDIÇÃO DE

⁴⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Mandado de injunção. Um novo olhar**. Jus Navigandi, Teresina, ano 13, n. 1749, 15 abr. 2008. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/11153>>. Acesso em: 9.out.2011.

⁵⁰ MI 168/RS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgado pelo Tribunal Pleno em 21/03/1990, DJ de 20/04/1990, inteiro teor disponível em <www.jusbrasil.com.br>. Acesso em: 18.out.2011.

LEI COMPLEMENTAR - OMISSÃO LEGISLATIVA - HIPÓTESE DE SUA CONFIGURAÇÃO - **RECONHECIMENTO DO ESTADO DE MORA DO CONGRESSO NACIONAL** - IMPETRAÇÃO POR ENTIDADE DE CLASSE - ADMISSIBILIDADE - WRIT CONCEDIDO. (Relator Min. Celso de Mello, DJ 22.11.1996 – sem grifo no original)

Segundo os fundamentos do aresto ora colacionado,

o preceito constitucional que reconheceu o direito de greve ao servidor público civil constitui norma de eficácia meramente limitada, desprovida, em consequência, de auto-aplicabilidade, razão pela qual, para atuar plenamente, depende da edição da lei complementar exigida pelo próprio texto da Constituição.⁵¹

Talvez reconhecendo a pouca utilidade destas decisões na prática, o STF passou a proferir acórdãos concedendo prazo aos Poderes ou aos órgãos competentes para estabelecimento da regulamentação do direito invocado, sob pena de o autor do mandado de injunção poder ajuizar, decorrido esse prazo, ação buscando diretamente usufruir o direito não regulamentado. Para ilustrar essa situação, apresenta-se a ementa a seguir:

MI nº 232/RJ: MANDADO DE INJUNÇÃO - LEGITIMIDADE ATIVA DA REQUERENTE PARA IMPETRAR MANDADO DE INJUNÇÃO POR FALTA DE REGULAMENTAÇÃO DO DISPOSTO NO PAR. 7. DO ARTIGO 195 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. - OCORRENCIA, NO CASO, EM FACE DO DISPOSTO NO ARTIGO 59 DO ADCT, DE MORA, POR PARTE DO CONGRESSO, NA REGULAMENTAÇÃO DAQUELE PRECEITO CONSTITUCIONAL. MANDADO DE INJUNÇÃO CONHECIDO, EM PARTE, E, NESSA PARTE, DEFERIDO PARA DECLARAR-SE O ESTADO DE MORA EM QUE SE ENCONTRA O CONGRESSO NACIONAL, A FIM DE QUE, **NO PRAZO DE SEIS MESES**, ADOTE ELE AS PROVIDENCIAS LEGISLATIVAS QUE SE IMPOEM PARA O CUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE LEGISLAR DECORRENTE DO ARTIGO 195, PAR.7., DA CONSTITUIÇÃO, **SOB PENA DE, VENCIDO ESSE PRAZO SEM QUE ESSA OBRIGAÇÃO SE CUMpra, PASSAR O REQUERENTE A GOZAR DA IMUNIDADE REQUERIDA.** (STF, Pleno, MI nº 232/RJ, Rel. Min. Moreira Alves, DOU 27.3.1992 – sem grifo no original)

Porém, mesmo apresentando uma certa evolução em relação a julgamentos anteriores, decisões do STF do tipo acima ainda não possuem a efetividade necessária, no caso concreto, para o imediato exercício do direito de greve pelos servidores públicos, na medida em que seria preciso o ingresso do interessado com

⁵¹ MI 20/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 22/11/1996, inteiro teor disponível em: <www.jusbrasil.com.br>, acesso em: 18.out.2011.

uma outra ação. Dessa forma, segundo Raimundo Simão de Melo, vai de encontro à finalidade constitucional do mandado de injunção, que, para ele,

é obter, por meio de uma decisão judicial, as condições necessárias para a implementação imediata do direito reclamado, mediante a fixação provisória da normatização respectiva, até que seja feita a regulamentação adequada e definitiva por quem de direito.⁵²

Assim, tornou-se necessário o advento de uma decisão capaz de, efetivamente, regulamentar o direito de greve dos servidores públicos. A solução, que deu início a uma nova realidade para essa polêmica questão, sobreveio a partir do julgamento dos mandados de injunção que serão analisados na seção seguinte.

4.2 A decisão do STF sobre greve no serviço público

Conforme bastante discorrido na seção anterior, tendo em vista a mora legislativa em preencher a lacuna, coube ao Poder Judiciário, por meio do Supremo Tribunal Federal, a solução, ainda que provisória, acerca do polêmico exercício do direito de greve por parte dos servidores públicos. Cansado de esperar pelo Legislativo, o STF resolveu agir para tentar solucionar o impasse.

Como exemplo, podemos destacar as decisões proferidas nos mandados de injunção nº 670/ES, 708/DF e 712/PA, julgados no dia 25 de outubro de 2007 pelo STF, e que foram ações ajuizadas, respectivamente, pelo Sindicato dos Servidores Policiais Cíveis do Estado do Espírito Santo (SINDPOL), pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município de João Pessoa (SINTEM) e pelo Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado do Pará (SINJEP).

Vejamos, primeiramente, a ementa do MI nº 670/ES:

MANDADO DE INJUNÇÃO. GARANTIA FUNDAMENTAL (CF, ART. 5º, INCISO LXXI). DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CÍVIS (CF, ART. 37, INCISO VII). EVOLUÇÃO DO TEMA NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). DEFINIÇÃO DOS PARÂMETROS DE COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL PARA APRECIÇÃO NO ÂMBITO DA JUSTIÇA FEDERAL E DA JUSTIÇA ESTADUAL ATÉ A EDIÇÃO DA LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA PERTINENTE, NOS TERMOS DO ART. 37, VII, DA CF. EM OBSERVÂNCIA AOS DITAMES DA SEGURANÇA JURÍDICA E À EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL NA INTERPRETAÇÃO DA OMISSÃO LEGISLATIVA SOBRE O DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CÍVIS, FIXAÇÃO DO PRAZO DE 60 (SESSENTA) DIAS PARA QUE O

⁵² MELO, Raimundo Simão de. **A Greve no Direito Brasileiro**. 3. ed. São Paulo: LTr, 2011, p. 54.

CONGRESSO NACIONAL LEGISLE SOBRE A MATÉRIA. **MANDADO DE INJUNÇÃO DEFERIDO PARA DETERMINAR A APLICAÇÃO DAS LEIS Nos 7.701/1988 E 7.783/1989.** (MI 670/ES, Relator: MAURÍCIO CORRÊA, Data de Julgamento: 25/10/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 31/10/2008) – sem grifo no original.

A lei nº 7.701/88, citada na ementa acima, diz respeito à especialização de Turmas dos Tribunais do Trabalho em processos coletivos, devendo ser aplicada, aqui, no que tange à competência para apreciar e julgar eventuais conflitos judiciais referentes à greve de servidores públicos que sejam suscitados até o momento de colmatação legislativa específica da lacuna ora declarada, nos termos do inciso VII do art. 37 da CF.

Transcreve-se, abaixo, a ementa do MI nº 708/DF, no mesmo sentido:

MANDADO DE INJUNÇÃO. GARANTIA FUNDAMENTAL (CF, ART. 5º, INCISO LXXI). DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS (CF, ART. 37, INCISO VII). EVOLUÇÃO DO TEMA NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). DEFINIÇÃO DOS PARÂMETROS DE COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL PARA APRECIAÇÃO NO ÂMBITO DA JUSTIÇA FEDERAL E DA JUSTIÇA ESTADUAL ATÉ A EDIÇÃO DA LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA PERTINENTE, NOS TERMOS DO ART. 37, VII, DA CF. EM OBSERVÂNCIA AOS DITAMES DA SEGURANÇA JURÍDICA E À EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL NA INTERPRETAÇÃO DA OMISSÃO LEGISLATIVA SOBRE O DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS, FIXAÇÃO DO PRAZO DE 60 (SESSENTA) DIAS PARA QUE O CONGRESSO NACIONAL LEGISLE SOBRE A MATÉRIA. **MANDADO DE INJUNÇÃO DEFERIDO PARA DETERMINAR A APLICAÇÃO DAS LEIS Nos 7.701/1988 E 7.783/1989.** (MI 708/DF, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 25/10/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 31/10/2008) – sem grifo no original.

Contudo, a decisão que merece maior realce, conforme será visto, é a prolatada no mandado de injunção nº 712/PA, cuja ementa é abaixo transcrita:

MANDADO DE INJUNÇÃO. ART. 5º, LXXI DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. CONCESSÃO DE EFETIVIDADE À NORMA VEICULADA PELO ARTIGO 37, INCISO VII, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. LEGITIMIDADE ATIVA DE ENTIDADE SINDICAL. GREVE DOS TRABALHADORES EM GERAL [ART. 9º DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL]. **APLICAÇÃO DA LEI FEDERAL N. 7.783/89 À GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO ATÉ QUE SOBREVENHA LEI REGULAMENTADORA.** PARÂMETROS CONCERNENTES AO EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE PELOS SERVIDORES PÚBLICOS DEFINIDOS POR ESTA CORTE. CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO. **GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO.** ALTERAÇÃO DE ENTENDIMENTO ANTERIOR QUANTO À

SUBSTÂNCIA DO MANDADO DE INJUNÇÃO. PREVALÊNCIA DO INTERESSE SOCIAL. INSUBSISTÊNCIA DO ARGUMENTO SEGUNDO O QUAL DAR-SE-IA OFENSA À INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES [ART. 20 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL] E À SEPARAÇÃO DOS PODERES [art. 60, § 4o, III, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL]. **INCUMBE AO PODER JUDICIÁRIO PRODUZIR A NORMA SUFICIENTE PARA TORNAR VIÁVEL O EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS, CONSAGRADO NO ARTIGO 37, VII, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.** [...] 2. A Constituição do Brasil reconhece expressamente possam os servidores públicos civis exercer o direito de greve --- artigo 37, inciso VII. **A Lei n. 7.783/89 dispõe sobre o exercício do direito de greve dos trabalhadores em geral, afirmado pelo artigo 9º da Constituição do Brasil. Ato normativo de início inaplicável aos servidores públicos civis.** 3. O preceito veiculado pelo artigo 37, inciso VII, da CB/88 exige a edição de ato normativo que integre sua eficácia. Reclama-se, para fins de plena incidência do preceito, atuação legislativa que dê concreção ao comando positivado no texto da Constituição. [...] 5. Diante de mora legislativa, cumpre ao Supremo Tribunal Federal decidir no sentido de suprir omissão dessa ordem. Esta Corte não se presta, quando se trate da apreciação de mandados de injunção, a emitir decisões desnutridas de eficácia. 6. **A greve, poder de fato, é a arma mais eficaz de que dispõem os trabalhadores visando à conquista de melhores condições de vida. Sua auto-aplicabilidade é inquestionável; trata-se de direito fundamental de caráter instrumental.** [...] 9. A norma veiculada pelo artigo 37, VII, da Constituição do Brasil reclama regulamentação, a fim de que seja adequadamente assegurada a coesão social. **10. A regulamentação do exercício do direito de greve pelos servidores públicos há de ser peculiar, mesmo porque "serviços ou atividades essenciais" e "necessidades inadiáveis da coletividade" não se superpõem a "serviços públicos"; e vice-versa.** 11. **Daí porque não deve ser aplicado ao exercício do direito de greve no âmbito da Administração tão-somente o disposto na Lei n. 7.783/89. A esta Corte impõe-se traçar os parâmetros atinentes a esse exercício.** [...] (MI 712/PA, Relator: EROS GRAU, Data de Julgamento: 25.10.2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 31.10.2008) – sem grifo no original.

Percebe-se, pelo fragmento acima, que o Tribunal exerceu uma função de caráter normativo no caso em tela, ou seja, “definindo a norma adequada à regulação do caso concreto, norma enunciada como texto normativo, logo sujeito a interpretação pelo seu aplicador.”⁵³

Assim prossegue o aresto, concluindo pela procedência do *mandamus*, para tornar viável o exercício do direito de greve pelos servidores públicos, com aplicação da Lei nº 7.783/89 adaptada:

⁵³ **MI 712/PA**, Relator: EROS GRAU, Data de Julgamento: 25.10.2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 31.10.2008.

[...] 12. O que deve ser regulado, na hipótese dos autos, é a coerência entre o exercício do direito de greve pelo servidor público e as condições necessárias à coesão e interdependência social, que a prestação continuada dos serviços públicos assegura. 13. O argumento de que a Corte estaria então a legislar o que se afiguraria inconcebível, por ferir a independência e harmonia entre os poderes [art. 2º da Constituição do Brasil] e a separação dos poderes [art. 60, § 4º, III] é insubsistente. 14. O Poder Judiciário está vinculado pelo dever-poder de, no mandado de injunção, formular supletivamente a norma regulamentadora de que carece o ordenamento jurídico. 15. No mandado de injunção o Poder Judiciário não define norma de decisão, mas enuncia o texto normativo que faltava para, no caso, tornar viável o exercício do direito de greve dos servidores públicos. 16. **Mandado de injunção julgado procedente, para remover o obstáculo decorrente da omissão legislativa e, supletivamente, tornar viável o exercício do direito consagrado no artigo 37, VII, da Constituição do Brasil.** (MI 712/PA, Relator: EROS GRAU, Data de Julgamento: 25.10.2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 31.10.2008) – sem grifo no original.

Vale colacionar aqui a súmula da conclusão, para apresentar os votos que acompanharam o relator, bem como os divergentes, em parte, dos demais ministros:

O Tribunal, por maioria, nos termos do voto do Relator, conheceu do mandado de injunção e propôs a solução para a omissão legislativa com a aplicação da Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, no que couber, vencidos, parcialmente, os Senhores Ministros Ricardo Lewandowski, Joaquim Barbosa e Marco Aurélio, que limitavam a decisão à categoria representada pelo sindicato e estabeleciam condições específicas para o exercício das paralisações. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Não votou o Senhor Ministro Menezes Direito por suceder ao Senhor Ministro Sepúlveda Pertence, que proferiu voto anteriormente. Ausente, justificadamente, a Senhora Ministra Cármen Lúcia, com voto proferido em assentada anterior. Plenário, 25.10.2007. (MI 712/PA, Relator: EROS GRAU, Data de Julgamento: 25.10.2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 31.10.2008).

Nota-se que os votos divergentes, vencidos, tinham a proposta de limitar a decisão apenas à categoria representada pelo sindicato-autor do mandado de injunção. Porém, o voto vencedor acabou por estender os efeitos do quanto decidido a todas as categorias de servidores públicos.

Apesar de resolver apenas uma parte do problema, na medida em que ainda há muitas dúvidas e controvérsias a respeito da aplicação da Lei nº 7.783/89 aos servidores públicos, a decisão do STF acarretou uma mudança jurisprudencial significativa. Agora, o Supremo não se limitou, somente, em constituir o Legislativo em mora, como o fez em ocasiões anteriores, mas apresentou uma solução efetiva (ainda que parcial) a essa questão.

Quanto aos efeitos dessa decisão, interessante a opinião de Antônio Álvares da Silva, a seguir transcrita:

Foi enfrentada e resolvida a intolerável contradição de um Poder da República – o Legislativo – ter o superpoder de impedir a vigência plena da Constituição, pois, não legislando para regulamentar, bloqueia o direito ali consagrado. Como pode a Constituição dizer-se norma fundamental do ordenamento jurídico de um povo se um de seus poderes tem o poder de fraudar sua vigência?⁵⁴

A questão da regulamentação do direito de greve dos servidores públicos parece ter, a partir daí, encontrado uma solução, ainda que não a ideal. O mais correto seria a criação da lei específica exigida pela Constituição, tendo em vista se tratar de uma classe de trabalhadores diferenciada. Todavia, um primeiro passo foi dado para resolver essa celeuma. Cabe, então, analisar os pontos da Lei nº 7.783/89 que se aplicam, ou não, efetivamente, aos servidores públicos.

4.3 A Lei nº 7.783/89 adaptada aos servidores públicos

O voto do relator, Min. Eros Grau, que deferiu o mandado de injunção nº 712/PA, acima referido, regulamentou a aplicação do inciso VII do art. 37 da Constituição Federal, através do conjunto integrado dos art. 1º ao 9º, 14, 15 e 17 da Lei nº 7.783/89, “com as alterações necessárias ao atendimento das peculiaridades da greve nos serviços públicos (...)”.⁵⁵

Conforme se verifica no acórdão, os art. 1º, 5º, 6º, 8º, 15 e 17 foram recepcionados com a mesma redação original da Lei nº 7.783/89. Quanto aos demais, é importante ressaltar algumas alterações procedidas.

Vejamos o texto da Lei de Greve adaptada, constante do voto do relator do MI 712/PA, Min. Eros Grau:

Art. 1º 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.

Parágrafo único. O direito de greve será exercido na forma estabelecida nesta Lei.

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se legítimo exercício do direito de greve a suspensão coletiva, temporária e pacífica, ~~(total ou)~~ parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador.

⁵⁴ SILVA, Antônio Álvares da. **Greve no Serviço Público depois da decisão do STF**. São Paulo: LTr, 2008, p. 120.

⁵⁵ **MI 712/PA**, Relator: EROS GRAU, Data de Julgamento: 25.10.2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 31.10.2008, inteiro teor disponível em <www.jusbrasil.com.br>, acesso em: 18.out.2011.

Art. 3º Frustrada a negociação ou verificada a impossibilidade de recursos via arbitral, é facultada a cessação (~~coletiva~~) **parcial** do trabalho.

Parágrafo único. A entidade patronal correspondente ou os empregadores diretamente interessados serão notificados, com antecedência mínima de (~~48 (quarenta e oito)~~) **72 (setenta e duas)** horas, da paralisação.

Art. 4º Caberá à entidade sindical correspondente convocar, na forma do seu estatuto, assembléia geral que definirá as reivindicações da categoria e deliberará sobre a paralisação (~~coletiva~~) **parcial** da prestação de serviços.

§ 1º O estatuto da entidade sindical deverá prever as formalidades de convocação e o quorum para a deliberação, tanto da deflagração quanto da cessação da greve.

§ 2º Na falta de entidade sindical, a assembléia geral dos trabalhadores interessados deliberará para os fins previstos no "caput", constituindo comissão de negociação.

Art. 5º A entidade sindical ou comissão especialmente eleita representará os interesses dos trabalhadores nas negociações ou na Justiça do Trabalho.

Art. 6º São assegurados aos grevistas, dentre outros direitos:

I - o emprego de meios pacíficos tendentes a persuadir ou aliciar os trabalhadores a aderirem à greve;

II - a arrecadação de fundos e a livre divulgação do movimento.

§ 1º Em nenhuma hipótese, os meios adotados por empregados e empregadores poderão violar ou constranger os direitos e garantias fundamentais de outrem.

§ 2º É vedado às empresas adotar meios para constranger o empregado ao comparecimento ao trabalho, bem como capazes de frustrar a divulgação do movimento.

§ 3º As manifestações e atos de persuasão utilizados pelos grevistas não poderão impedir o acesso ao trabalho nem causar ameaça ou dano à propriedade ou pessoa. [...] – sem grifo no original.

No art. 2º, o termo “total” foi subtraído, sendo facultado aos servidores públicos apenas a paralisação parcial dos serviços. Segundo o acórdão ora a comento, “durante a greve serão necessariamente mantidas em atividade equipes de servidores com o propósito de assegurar a regular continuidade da prestação do serviço público”⁵⁶.

Já o art. 3º traz dois aspectos importantes a serem ressaltados. Primeiro, reconheceu, o STF, a negociação coletiva como instrumento legal de solução de conflitos também aos servidores públicos. Esse artigo, porém, foi recebido com preocupação pelos sindicatos, na medida em que é flagrante a falta dos meios institucionais necessários à formalização da negociação coletiva no serviço público. Além disso, fixou um prazo de 72 horas para notificação da greve, em vez das 48

⁵⁶ **MI 712/PA**, Relator: EROS GRAU, Data de Julgamento: 25.10.2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 31.10.2008, inteiro teor disponível em <www.jusbrasil.com.br>, acesso em: 18.out.2011.

horas da Lei original, dada a afetação do movimento aos serviços públicos fornecidos à sociedade.

Mais uma vez, o STF se preocupou, no art. 4º, em deixar claro que se trata de paralisação parcial da prestação de serviços, tal qual o art. 2º, substituindo aqui a palavra “coletiva”.

Passemos à análise dos demais artigos:

[...] 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, exceto na ocorrência ~~(das hipóteses previstas nos arts. 9º e 14)~~ **da hipótese prevista no art. 14.**

Art. 8º A Justiça do Trabalho, por iniciativa de qualquer das partes ou do Ministério Público do Trabalho, decidirá sobre a procedência, total ou parcial, ou improcedência das reivindicações, cumprindo ao Tribunal publicar, de imediato, o competente acórdão.

Art. 9º Durante a greve, o sindicato ou a comissão de negociação, mediante acordo com a entidade patronal ou diretamente com o empregador, manterá em atividade equipes de empregados com o propósito de assegurar ~~(os serviços cuja paralisação resultem em prejuízo irreparável, pela deterioração irreversível de bens, máquinas e equipamentos, bem como a manutenção daqueles essenciais à retomada das atividades da empresa quando da cessação do movimento)~~ **a regular continuidade da prestação do serviço público.**

Parágrafo único. ~~(Não havendo acordo,)~~ É assegurado ao empregador, enquanto perdurar a greve, o direito de contratar diretamente os serviços necessários a que se refere este artigo.

Art. 14 Constitui abuso do direito de greve a inobservância das normas contidas na presente Lei, **em especial o comprometimento da regular continuidade da prestação do serviço público**, bem como a manutenção da paralisação após a celebração de acordo, convenção ou decisão da Justiça do Trabalho.

Parágrafo único. Na vigência de acordo, convenção ou sentença normativa não constitui abuso do exercício do direito de greve a paralisação que:

- I - tenha por objetivo exigir o cumprimento de cláusula ou condição;
- II - seja motivada pela superveniência de fatos novo ou acontecimento imprevisto que modifique substancialmente a relação de trabalho.

Art. 15 A responsabilidade pelos atos praticados, ilícitos ou crimes cometidos, no curso da greve, será apurada, conforme o caso, segundo a legislação trabalhista, civil ou penal.

Parágrafo único. Deverá o Ministério Público, de ofício, requisitar a abertura do competente inquérito e oferecer denúncia quando houver indício da prática de delito.

Art. 17. Fica vedada a paralisação das atividades, por iniciativa do empregador, com o objetivo de frustrar negociação ou dificultar o

atendimento de reivindicações dos respectivos empregados (*lockout*).

Parágrafo único. A prática referida no caput assegura aos trabalhadores o direito à percepção dos salários durante o período de paralisação.⁵⁷ (sem grifo no original)

Com relação ao art. 7º, houve modificação apenas em seu parágrafo único, omitindo-se a referência ao art. 9º, ficando vedada a rescisão de contrato de trabalho durante a greve, bem como a contratação de trabalhadores substitutos, exceto na ocorrência da hipótese prevista, tão somente, no art. 14. Isso se deve ao fato de o art. 14 da Lei adaptada se tornar mais abrangente, cominando de abuso do direito de greve o comprometimento da regular continuidade da prestação do serviço público.

Este art. 7º tem gerado certa polêmica entre os sindicalistas, que não aceitam a hipótese do não pagamento de salários dos dias de paralisação, o que vai de encontro ao disposto na referida norma. Segundo ela, “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”. Uma vez suspenso o contrato de trabalho, a contraprestação não seria devida ao trabalhador; logo, o pagamento de salários também não seria devido pelos dias de greve.

Esse é o entendimento atual dos tribunais superiores. Nesse sentido, a decisão do STJ, que segue:

MEDIDA CAUTELAR. GREVE DE SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS. PAGAMENTO DEVENCIMENTOS DURANTE O PERÍODO DE PARALISAÇÃO. ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.1. Interpretando o artigo 7º da Lei nº 7.783/89, o Supremo Tribunal Federal decidiu, reiteradas vezes, secundando o entendimento firmado no Mandado de Injunção nº 708/DF, no sentido de que a deflagração da greve corresponde à suspensão do contrato de trabalho, não devendo ser pagos os salários dos dias de paralisação, salvo no caso em que a greve tenha sido provocada justamente por atraso no pagamento ou por outras situações excepcionais que justifiquem o afastamento da premissa da suspensão do contrato de trabalho. Pedido improcedente. (STJ – MC 16774 DF 2010/0065646-3, Relator: Ministro HAMILTON CARVALHIDO, Data de Julgamento: 22/09/2010, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 07/02/2011) – grifei.

⁵⁷ **MI 712/PA**, Relator: EROS GRAU, Data de Julgamento: 25.10.2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 31.10.2008, inteiro teor disponível em <www.jusbrasil.com.br>, acesso em: 18.out.2011.

Para os servidores do Tribunal Regional Federal da 4ª Região e do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, essa situação tem sido recorrente nos últimos movimentos paredistas do Judiciário Federal. A administração dessas instituições decidiu efetuar o corte dos salários dos grevistas.

Todavia, o Sindicato dos Trabalhadores do Judiciário Federal no RS – Sintrajufe/RS, por meio de ações judiciais, obteve liminar favorável para que fossem restituídos todos os descontos procedidos nas folhas de pagamento destes servidores, como, por exemplo, na Medida Cautelar Inominada nº 0020560-62.2010.404.0000/RS e no Mandado de Segurança nº 0018196-20.2010.404.0000/RS, ambos relatados pela Desembargadora Federal Silvia Maria Gonçalves Goraieb, do TRF da 4ª Região.

Destaca-se, por imperioso, alguns dos fundamentos da decisão que deferiu a liminar no aludido Mandado de Segurança:

[...] À toda evidência que a matéria que envolve o direito de greve dos servidores públicos civis não se encontra devidamente regulamentada, em que pese o art. 37 da Constituição Federal, em seu inciso VII, prever que o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica.

Assim, filio-me à corrente de que é perfeitamente legítimo o direito de greve dos servidores públicos, mesmo na ausência de lei específica sobre a matéria, até porque os dias paralisados em virtude do movimento grevista não se enquadram nos casos previstos de falta não justificada.

Dessa forma, não podem ser descontados nos vencimentos à míngua de previsão legal. [...] ⁵⁸ (sem grifo no original)

Compartilha deste entendimento, ainda, o Desembargador do Tribunal Regional do Trabalho, Cláudio Cassou Barbosa, fundamentando que, tendo em vista o princípio da legalidade, “não existe lei nenhuma no Brasil, nem municipal, nem estadual, nem federal, que diga que se deve descontar o salário de quem está em greve”⁵⁹, não sendo possível, portanto, o desconto dos salários de servidores públicos. Nesse sentido, também é a posição do Juiz do Trabalho titular da 3ª Vara do Trabalho de Jundiaí/SP, Dr. Jorge Luiz Souto Maior:

(...) não pode mesmo ser outra a conclusão, considerando o que diz, na seqüência, a referida Lei n. 7.783/89: “...devendo as relações obrigacionais, durante o período, ser regidas pelo acordo,

⁵⁸ Mandado de Segurança nº 0018196-20.2010.404.0000/RS, relatora Desa. Silvia Maria Gonçalves Goraieb, julgado em 22/06/2010, publicado em 28/06/2010, inteiro teor disponível em <www.trf4.jus.br>.

⁵⁹ TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 4ª REGIÃO. Programa: **Justiça do Trabalho nº 142, de 05/09/2011: entrevista concedida pelo Desembargador Federal do Trabalho Cláudio Cassou Barbosa**. Disponível em <www.youtube.com/watch?v=CbvudVaxtAg>. Acesso em: 28.out.2011.

convenção, laudo arbitral ou decisão da Justiça do Trabalho.” Ora, o que diz a lei é que os efeitos obrigacionais não estão fixados pela lei. Assim, não pode o empregador, unilateralmente, dizer que está desobrigado de pagar salários durante a greve, pois não terá base legal nenhuma a embasá-lo.⁶⁰

O que ocorre, no caso da paralisação dos servidores do Judiciário Federal, é que, na maioria das vezes, representantes dos grevistas e das respectivas administrações se reúnem para efetuar acordo quando do fim da greve, em que são negociadas as condições de recuperação do trabalho. Assim, tendo em vista que fica acertada a compensação do trabalho dos dias paralisados, não há motivo para o corte dos salários, na medida em que o trabalho não realizado seria recuperado. Caso não fosse esse o entendimento, não se poderia cobrar dos servidores a recuperação do trabalho, se não houvesse o pagamento dos dias de paralisação, pois iria haver trabalho realizado sem o devido pagamento, o que também não é correto.

Há posições doutrinárias que defendem o não pagamento dos dias parados apenas quando a greve fosse declarada abusiva. Para essa corrente, o corte nos salários acaba sendo “uma forma indireta de tolher o exercício” do direito por parte dos servidores públicos. Isso porque, sabendo que não receberá seu salários durante os dias (ou meses) em que perdurar a greve, o servidor, com certeza, pensará duas vezes antes de aderir ao movimento. Essa é a crítica que faz Zênia Cernov:

(...) o desconto da remuneração, no caso dos servidores públicos, torna indiscutivelmente desiguais as forças entre as partes envolvidas na greve, porque a perda do salário, aliada por muitas vezes à intransigência dos administradores, acaba por funcionar como uma forma indireta – e assim abusiva – de tolher o exercício de tal direito.⁶¹

Enfim, tudo irá depender do que for acordado entre os servidores e as administrações das instituições. O certo é que essa questão é bastante controversa, havendo argumentos fortes tanto para o corte de salários como para o pagamento.

Quanto ao art. 9º, a mudança ficou estabelecida na inclusão da expressão a seguir destacada: “Durante a greve, o sindicato ou a comissão de negociação (...)

⁶⁰ SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. **Greve e Salário**. Artigo publicado em 17/06/2010 no site da Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e do MPU, disponível em: <<http://fenajufe.org.br/art/ld459.htm>>. Acesso em: 16.nov.2011.

⁶¹ CERNOV, Zênia. **Greve de Servidores Públicos**. São Paulo: LTr, 2011, p. 69.

manterá em atividade equipes de empregados com o propósito de assegurar a regular continuidade da prestação do serviço público". Dessa forma, grupos de servidores devem ser mantidos em atividade para que não haja prejuízo à continuidade dos serviços prestados.

Aqui, outra controvérsia: afinal, existe um número mínimo de servidores, legalmente estabelecido, que deve permanecer trabalhando para assegurar essa continuidade?

Durante as recentes greves do Judiciário Federal, a administração dos tribunais têm estabelecido o percentual mínimo de 30% de servidores trabalhando, durante a greve, por unidade judiciária. Vejamos, por exemplo, a Portaria Conjunta publicada pelo Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região, datada de 17 de outubro do corrente ano, dia de começo de novo período paredista dos servidores do Judiciário Federal:

PORTARIA CONJUNTA Nº 5.056, DE 17 DE OUTUBRO DE 2011.
Dispõe sobre as medidas a serem adotadas em decorrência da greve dos servidores do TRT da 4º Região e nomeia a respectiva Comissão de Negociação.

O PRESIDENTE E O CORREGEDOR REGIONAL DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 4º REGIÃO, no uso de suas atribuições legais e regimentais,

CONSIDERANDO que o Sindicato dos Trabalhadores do Judiciário Federal no Rio Grande do Sul — SINTRAJUFE/RS, por intermédio de seu Coordenador da Secretaria de Organização e Política Sindical, informa que, em assernbléia geral, foi aprovada greve por tempo indeterminado a partir do dia 17 de outubro de 2011 (of. SOPS nº 143, de 11/10/2011);

CONSIDERANDO a necessidade de manutenção mínima dos serviços prestados pela Justiça do Trabalho na 4º Região e os precedentes normativos e jurisprudenciais sobre o exercício de greve no serviço público,

RESOLVEM:

Art. 1º Em cada uma das unidades judiciárias e administrativas desta Justiça do Trabalho da 4ª Região, **deve ser mantida a presença mínima de 30% dos servidores nelas lotados em efetivo exercício, no período em que perdurar a greve, para a manutenção das atividades essenciais**, especialmente quanto às medidas judiciais urgentes, dando-se prioridade às audiências e procedimentos pertinentes aos alvarás, de modo a reduzir os prejuízos dos jurisdicionados.

Art. 2º Para efeito de acompanhamento do disposto no artigo anterior, ficam obrigados as chefias a enviar à Direção-Geral de Coordenação Administrativa, por meio eletrônico, declaração inicial do percentual de servidores que efetivamente compareceram ao serviço.

Parágrafo único. Nova declaração deverá ser enviada sempre que se modificar a situação anteriormente informada.

Art. 3º A Comissão de Negociação da Greve compete acompanhar e encaminhar soluções de eventuais incidentes decorrentes do movimento grevista e será integrada por magistrados e servidores, na forma do Anexo Único.

Art. 4º A presente Portaria deverá ser afixada nos locais de costume, a fim de que lhe seja dada ampla publicidade, e entrará em vigor na data de sua publicação, ficando revogada a Portaria n 2.499, de 13 de junho de 2011.⁶² (sem grifo no original)

Ante os termos desta Portaria Conjunta, fica evidenciado que o percentual estipulado, 30% de servidores em atividade nas unidades judiciárias, advém de “precedentes normativos e jurisprudenciais sobre o exercício de greve no serviço público”. Isso porque não há qualquer previsão legal acerca de um percentual mínimo de trabalhadores que deva ser mantido em atividade.

O Superior Tribunal de Justiça – STJ, que detém a competência para decidir sobre greves de servidores públicos civis quando a paralisação for nacional ou abranger mais de uma unidade da federação, ostenta o entendimento de que “o percentual mínimo deve sempre buscar preservar a manutenção da atividade pública, contudo, sem presumir que o movimento grevista seja ilegal.”⁶³

Vejamos o julgado que segue, pertinente à matéria:

EMENTA. PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO ORDINÁRIA DECLARATÓRIA COMBINADA COM AÇÃO DE PRECEITO COMINATÓRIO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER E DE NÃO FAZER E COM PEDIDO PARA CONCESSÃO DE LIMINAR. GREVE DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO FEDERAL EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL. FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA EVIDENCIADOS. 1. Trata-se de ação ordinária declaratória de ilegalidade de greve cumulada com ação de preceito cominatório de obrigação de fazer e de não fazer e com pedido de liminar ajuizada pela União contra a Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público da União – FENAJUFE e Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União no Distrito Federal – SINDJUS/DF para que seja suspensa a greve "dos servidores do Poder Judiciário Federal em exercício na Justiça Federal em todo o território nacional". 2. Em juízo de cognição sumária, verifica-se estarem presentes os requisitos autorizadores da medida de urgência, tais quais o fumus boni iuris e o periculum in mora, bem como a ausência de periculum in reverso. **3. A paralisação das atividades dos servidores da Justiça Federal deflagrada em âmbito nacional, sem o contingenciamento do mínimo de pessoal necessário à realização das atividades essenciais em alguns estados da**

⁶² Inteiro teor disponível no site do TRT da 4ª Região: <www.trt4.jus.br>. Acesso em: 31.out.2011.

⁶³ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Artigo: **STJ enfrenta polêmica sobre direito de greve no serviço público**. Publicado em: 11/07/2010. Disponível em: <http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=98028>. Acesso em: 1º.nov.2011.

Federação atenta contra o Estado Democrático de Direito, ordem pública e os princípios da legalidade, da continuidade dos serviços públicos e da supremacia do interesse público sobre o privado. 4. É manifesto o perigo na demora tendo em vista, por exemplo, a informação prestada pelo Diretor-Geral do Tribunal Regional Federal da 3ª Região no sentido de que "tanto este Tribunal como as Seções Judiciárias de São Paulo e Mato Grosso do Sul tem parcial adesão à greve, sendo que podemos estimar um percentual geral de aproximadamente 30%, com alguns locais de ausência significativa, em torno de 90%" (e-STJ fl. 40). 5. Em juízo sumário e inaudita altera pars, **mostra-se razoável nessa fase inicial do processo deferir apenas o pedido subsidiário formulado pela autora, em parte, para que seja mantida no trabalho, nos dias de greve, uma equipe com no mínimo 60% dos servidores em cada localidade de atuação, sob pena de multa, até que seja apreciado o mérito da demanda.** A liminar deferida com essa extensão acautela os interesses públicos tutelados pela Justiça Trabalhista, sem obstar, por completo, o exercício do direito de greve. 6. Medida liminar deferida em parte. (STJ, Pet. 7961/DF, Relator Min. Castro Meira, Dje 18/06/2010) – sem grifo no original

Destarte, é possível concluir que a questão do percentual mínimo de trabalhadores em atividade fica destinado ao crivo dos magistrados, devendo ser estabelecido para assegurar “o Estado Democrático de Direito, ordem pública e os princípios da legalidade, da continuidade dos serviços públicos e da supremacia do interesse público sobre o privado.”

Por fim, o art. 14 é o último, dentre os recepcionados pelo acórdão do MI nº 712/PA, que teve seu texto modificado. Foi inserida a expressão: “(...) em especial o comprometimento da regular continuidade da prestação do serviço público (...)”. Aqui, nota-se a preocupação do julgador, mais uma vez, em assegurar a regular observância dessa continuidade, sob pena de ser declarada a greve abusiva.

4.4 Greve no serviço público na atualidade e perspectivas

Como exposto neste estudo, a polêmica acerca do exercício de greve por parte dos servidores públicos civis ainda persiste, na medida em que não há a regulamentação formal para tanto, com a edição da lei específica exigida pela Constituição Federal. A consequência disso é que, cada vez mais, as categorias de servidores do país têm paralisado suas atividades com uma atmosfera de insegurança, uma vez que muitos pontos controversos a respeito da greve acabam sendo decididos caso a caso, pelos tribunais.

Há um projeto de lei que dispõe sobre os termos e limites do exercício de greve pelo servidor público, o PL nº 4.497/01, em trâmite na Câmara dos Deputados. De autoria da Deputada Rita Camata, arrasta-se desde 17 de abril de 2001, sendo que está há mais de três anos na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) daquela Casa, sem perspectivas de data para aprovação, com a consequente edição e publicação da tão esperada lei específica para regulamentação desse importante direito.

Enquanto isso, diversas categorias entram em greve no Brasil, como é o caso da recente paralisação dos servidores públicos do Judiciário Federal, movimento nacional que abrange os trabalhadores vinculados aos Tribunais Regionais Federais, Eleitorais e do Trabalho de todo o país. A bem da verdade, essa categoria já está em luta há pelo menos três anos, com greves táticas e periódicas, já que enfrenta um congelamento salarial desde 2006, ano em que foi concedido o último reajuste.

Ainda no ano de 2009, segundo notícia do Ministério do Planejamento, o Governo Federal prometeu enviar projeto de lei ao Congresso Nacional com o objetivo de regulamentar a greve no serviço público. O Secretário de Recursos Humanos daquele Ministério, Duvanier Paiva Ferreira, deixou claro, na oportunidade, que “a institucionalização da negociação e a adoção de um instrumento legal para tratamento dos conflitos trabalhistas são compromissos do governo”.⁶⁴

Porém, o fato é que, até hoje, a polêmica acerca do direito de greve no Brasil, no que tange aos servidores públicos, ainda não se encontra superada. Enquanto isso não acontece, a insegurança toma conta dos movimentos paretistas pelo país.

⁶⁴ MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Matéria: Governo vai regulamentar greve no serviço público, diz Secretário da SRH.** Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=3513&cat=26&sec=11>>. Acesso em: 05.nov.2011.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final deste estudo, é possível tecer algumas considerações finais a respeito da questão da greve do servidor público, assim como tirar algumas conclusões. A pesquisa doutrinária e jurisprudencial efetuada permitiu um olhar mais aprofundado e crítico acerca da matéria, que ainda enfrenta bastante polêmica em nosso país.

O primeiro capítulo teórico, de caráter mais conceitual e introdutório da presente monografia, foi dedicado à apresentação de tópicos pertinentes do Direito Administrativo, trazendo conceitos de Administração Pública e serviços públicos, bem como de servidores públicos, com seus diversos regimes jurídicos, direitos, deveres e responsabilidades.

Com relação ao segundo capítulo, pretendeu-se examinar alguns temas referentes ao Direito Coletivo do Trabalho, como as formas de conflitos coletivos de trabalho e a negociação coletiva. Por conseguinte, apresentou-se os antecedentes históricos do conceito de greve, entendida como um direito recentemente conquistado, mas que representa o exercício de um poder real dos trabalhadores, com o qual estes podem reivindicar melhores condições de trabalho. Foi analisada a evolução histórica deste movimento de natureza sociológica-jurídica no Brasil, e a recepção dada a ele por nosso ordenamento jurídico ao longo dos anos, culminando com o devido reconhecimento da greve como direito fundamental de todo trabalhador pela Carta Constitucional de 1988, abrangendo os servidores públicos. Vimos também o teor da Lei nº 7.783/89 (Lei de Greve), a qual regula a greve na iniciativa privada e que, por decisão do Supremo Tribunal Federal, foi determinada sua aplicação, com as devidas adaptações, ao funcionalismo público.

Finalmente, o terceiro e último capítulo buscou analisar o ponto principal e mais polêmico deste trabalho, que é a questão da greve no serviço público. Isso porque o legislador constitucional deixou a cargo do Poder Legislativo a regulamentação, por meio de edição de lei específica (antes da Emenda Constitucional nº 19/98, exigia-se lei complementar), desse direito por parte dos servidores públicos. Entretanto, como visto, tal lacuna legislativa nunca foi devidamente preenchida pelo respectivo Poder, restando ao Judiciário, por intermédio do STF, a iniciativa de solucionar esse problema, em acórdãos prolatados nos mandados de injunção nº 670/ES, 708/DF e, principalmente, 712/PA.

Para melhor entendimento, procedeu-se à análise do instituto do mandado de injunção e seus efeitos, abordando, após, os arestos mais importantes relacionados ao tema.

Assim, pode-se afirmar que o direito de greve não é um simples direito fundamental dos trabalhadores, mas um direito fundamental garantido constitucionalmente. A greve é um recurso legítimo a que o sindicato e os trabalhadores podem recorrer, sempre que houver impasse nas negociações pelas condições de trabalho, como forma de pressão, visando à melhoria das condições de trabalho (salariais ou laborais) e, conseqüentemente, de vida.

O que ocorre é que, até o momento, a lacuna legislativa, no que concerne a regulação do exercício do direito de greve pelos servidores públicos, vem sendo suprida através de mandado de injunção, conforme previsto no artigo 5º, inciso LXXI da Constituição de 1988, para casos omissos como este.

É surpreendente constatar que o Brasil ainda mantenha tamanha omissão na regulamentação desse direito essencial ao trabalhador do serviço público, que é o direito de greve, passados 23 anos da promulgação de nossa Magna Carta.

Como consequência desse impasse, a insegurança toma conta dos movimentos paredistas de servidores públicos em todo o país, na medida em que não é sabido, com a absoluta certeza, os efeitos que essa atitude tomada, de aderir ao movimento, podem lhe causar futuramente. Como não há a lei específica exigida para regular o seu exercício de greve, os desdobramentos finais do movimento grevista ficam subordinados a acordos com as administrações dos respectivos órgãos e, quando isso não acontece, a decisões proferidas pelo Poder Judiciário.

Fruto dessa insegurança, muitos servidores, com receio de eventuais medidas tomadas pelo órgão a que se vincula, às vezes até de caráter punitivo, acabam por desconsiderar a hipótese de entrar em greve, enfraquecendo o movimento e, assim, tornando as greves no serviço público cada vez mais longas.

A decisão exarada pelo STF, no mandado de injunção nº 712/PA, é deveras importante, pois traz uma regulamentação inicial ao direito de greve no serviço público, mesmo que não seja a ideal, eis que são encontrados alguns pontos ainda obscuros, que carecem de melhor definição. Exemplos disso são a questão da remuneração dos dias de paralisação, bem como o percentual de servidores que devem ser mantidos em atividade.

Urge que as autoridades competentes deem a atenção devida a essa

polêmica, sendo essencial que este problema seja tratado com bastante cuidado, já que é necessário que se harmonize o direito de greve dos servidores públicos com o princípio da continuidade do serviço público. Para isso, deve ser feito um esforço conjunto, debatendo-se largamente o assunto, para que, assim, seja editada a tão esperada lei específica para regulação desse direito fundamental dos servidores, sob pena de enfraquecimento gradual do instrumento greve, até então o mecanismo mais importante utilizado pelo servidor público na luta pelo atendimento de suas reivindicações perante o Estado.

REFERÊNCIAS

BARATA SILVA, Carlos Alberto. **Direito do Trabalho Interpretado no TST**. São Paulo: LTr, 1973.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Mandado de injunção. Um novo olhar**. Jus Navigandi, Teresina, ano 13, n. 1749, 15 abr. 2008. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/11153>>. Acesso em: 9 out. 2011.

CASELLA, Daniel Marcelo Alves; CARMO, Milla Guimarães. **O direito de greve do servidor público**. Artigo on-line. Publicado em 11 de dezembro de 2007. Disponível em: <http://artigos.netsaber.com.br/resumo_artigo_2411/artigo_sobre_o_direito_de_greve_do_servidor_publico>. Acesso em: 29 jul. 2011.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES – CUT. **Cartilha: Convenção 151**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cartilhas/dh/cartilha_oit_convencao_151.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2011.

CERNOV, Zênia. **Greve de Servidores Públicos**. São Paulo: LTr, 2011.

CESÁRIO, João Humberto. **O direito constitucional fundamental de greve e a função social da posse**. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/10683/o-direito-constitucional-fundamental-de-greve-e-a-funcao-social-da-posse>>. Artigo publicado em novembro de 2007. Acesso em: 05 set. 2011.

DORNELES, Leandro do Amaral D. de. **A greve no Brasil e no direito internacional (OIT): uma abordagem comparativa**. Justiça do Trabalho, v. 25, n. 296, p. 38-49, ago. 2008.

GONÇALVES, Marcos Fernandes. **Lock-out: a greve do empregador**. Artigo on-line. Publicado em 20 de dezembro de 2009. Disponível em: <<http://www.juslaboral.net/2009/12/lock-out-greve-do-empregador.html>>. Acesso em: 11 ago. 2011.

JUSBRASIL. Disponível em: <www.jusbrasil.com.br>.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

LOPES, Otávio Brito. **Limites Constitucionais à Negociação Coletiva**. Artigo publicado na Revista Jurídica Virtual. Brasília, vol. 1, n. 9, fevereiro 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_09/neg_coletiva_Otavio.htm>. Acesso em: 25 jul. 2011.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito do Trabalho**. 22. ed. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. **Greve do Servidor Público**. São Paulo: Atlas, 2001.

MASCARO NASCIMENTO, Amauri. **Curso de Direito do Trabalho**. 22. ed. Ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

MELO, Raimundo Simão de. **A Greve no Direito Brasileiro**. 3. ed. São Paulo: LTr, 2011.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Convenção nº 87/OIT**. Disponível em <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/conv_oit_87_dir_sindical.htm>. Acesso em: 05 jul. 2011.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Matéria: Governo vai regulamentar greve no serviço público, diz Secretário da SRH**. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=3513&cat=26&sec=11>>. Acesso em: 05.nov.2011.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

OLIVEIRA, Cinthia Machado de. **Direito do Trabalho**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Servidores Públicos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Normas del Trabajo**. Disponível em: <<http://www.oit.org/ilolex/spanish/index.htm>>. Acesso em: 25 jul. 2011.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Legislação**. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/presidencia/legislacao>>.

PRUNES, José Luiz Ferreira. **A greve no Brasil**. São Paulo: LTr, 1998.

RAPASSI, Rinaldo Guedes. **Direito de Greve de Servidores Públicos**. São Paulo: LTr, 2005.

ROBORTELLA, Luis Carlos Amorim. **O Moderno Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr, 1994.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Artigo: **STJ enfrenta polêmica sobre direito de greve no serviço público**. Publicado em: 11/07/2010. Disponível em: <http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=98028>. Acesso em: 1º.nov.2011.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em: <www.stf.jus.br>.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVA. Antônio Álvares da. **Greve no Serviço Público depois da Decisão do STF**. São Paulo: LTr, 2008.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 4ª REGIÃO. **Programa: Justiça do Trabalho nº 142, de 05/09/2011: entrevista concedida pelo Desembargador Federal do Trabalho Cláudio Cassou Barbosa**. Disponível em <www.youtube.com/watch?v=CbvudVaxtAg>. Acesso em: 28.out.2011.

VADE Mecum Saraiva. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.