



Universidade Federal do Ceará
Faculdade de Direito
Departamento de Direito Privado

MARCELL MENEZES AQUINO

A REGULAMENTAÇÃO DO DIREITO DE GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO
BRASILEIRO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

FORTALEZA

2012

MARCELL MENEZES AQUINO

A REGULAMENTAÇÃO DO DIREITO DE GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO
BRASILEIRO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

Monografia apresentada à banca examinadora da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Gérson Marques de Lima.

FORTALEZA

2012

MARCELL MENEZES AQUINO

A REGULAMENTAÇÃO DO DIREITO DE GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO
BRASILEIRO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

Monografia submetida à Coordenação do curso de Direito da Universidade Federal do Ceará como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Gérson Marques de Lima.

Aprovada em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

PROF. DR. FRANCISCO GÉRSO N MARQUES DE LIMA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

MESTRANDO TIBÉRIO CARLOS SOARES ROBERTO PINTO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

MESTRANDO ERIC DE MORAES E DANTAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

A minha família, que sempre me acompanhou, indicando os bons caminhos a serem percorridos, dedicando-me tempo e atenção a fim de que eu pudesse me sentir seguro nas escolhas da vida.

A DEUS, que sempre esteve comigo.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Francisco Gérson Marques de Lima por todo o apoio dispensado no período de Monitoria da Disciplina de Trabalho I na Universidade Federal do Ceará como também na participação na vida acadêmica com a apresentação da docência e elaboração de trabalhos científicos, orientando-me sobre o que deveria escrever e a melhor forma de abordagem.

Ao Prof. Dr. Márcio Augusto Vasconcelos Diniz, pelos conselhos concedidos, assim como pela indicação de bibliografia e discussão de assuntos pertinentes ao trabalho, sendo, sempre, muito solícito.

Ao amigo Mestrando Eric de Moraes e Dantas, que desde o período colegial – Organização Educacional Farias Brito - já me faz companhia, acrescentando-me, e muito, com diálogos bastante frutíferos.

Ao amigo Mestrando Tibério Carlos, desde os tempos da disciplina de Direito Tributário II, como monitor, já se mostrava disponível para esclarecer dúvidas, assim como trocas de idéias sobre o magistério.

Ao amigo Diego Santiago de Freitas, que com muita paciência, aconselhou-me acerca de boas bibliografias, também, lendo meus escritos nas constantes conversas sobre o que seria melhor abordar no Trabalho de Conclusão de Curso.

É preciso sonhar, mas com a condição de
crer em nosso sonho, de observar com
atenção a vida real, de confrontar a
observação com nosso sonho, de realizar
escrupulosamente nossas fantasias.
Sonhos. Acredite neles.

Vladimir Lenin

RESUMO

Necessita-se urgentemente regulamentar o Direito de Greve do servidor público brasileiro. Passados quase vinte cinco anos, não houve a regulamentação do direito de greve no setor público. Tal omissão causa prejuízo a muitos servidores civis que se vêem prejudicados e impossibilitados de exercer esse direito fundamental constitucionalizado. Diante dessa circunstância, tenta-se, por meio do remédio constitucional do mandado de injunção, recorrer ao Poder Judiciário, a fim de que este possa provocar o Poder Legislativo a elaborar a legislação específica. Referida solução não encontra unanimidade na doutrina, tampouco no Supremo Tribunal Federal que, por diversas vezes, modificou seu entendimento conforme variação na composição da casa. Questiona-se a eficácia da norma: contida ou limitada. Felizmente, o STF decidiu que, enquanto em mora o legislativo, utilizar-se-á da lei destinada aos trabalhadores da iniciativa privada, Lei 7.783/89, com adequações necessárias, até que se decida regulamentar importante direito assegurado constitucionalmente, todavia, prejudicado pela mora do Poder Legislativo competente.

Palavras-chave: Serviço Público. Direito de Greve do servidor público. Omissão legislativa. Mandando de Injunção. Adequação da Lei 7.783/89.

ABSTRACT

There is an urgent need to regulate the Brazilian civil public server right to strike. Almost 25 years have passed and yet there has not been the regulation of the right to strike in the public initiative. Such omission adversely affects the public servers who find themselves injured and unable to exercise this constitutionalized fundamental right. Facing this circumstance there have been attempts, through constitutional remedy injunction, to appeal to the Judiciary in order that it may cause the Legislative Power to elaborate such legislation. This solution does not meet unanimity in the doctrine, not even in the Supreme Court, which for several times has changed its understanding according to the composition of the party. It is, therefore, questioned the effectiveness of the regulation: restrained or limited. Fortunately the Supreme Court decided that, while in delay the Legislative Council, there shall be used the law destined to the workers of the private initiative, 7.783/89 law, with due adjustments, until it is decided to regulate this import right constitutionalized ensured, however, harmed by the delay of the Legislative authority.

Key words: Public Service. Right to Strike of Civil Public Server. Legislative Omission. Injunction. Adequation of law 7.783/89

SUMÁRIO

1. Introdução.....	10
2. Contexto Histórico	14
2.1. Brasileiro	15
2.2. Internacional.....	19
3. A previsão legal da greve no Brasil	22
3.1. Mandado de injunção	27
3.2. Eficácia contida x eficácia limitada	30
3.3. A legitimidade do direito de greve	31
3.4. A greve no setor público.....	32
3.5. Convenção 151 da Organização Internacional do Trabalho	38
3.6. As interpretações do Supremo Tribunal Federal acerca do direito de greve assegurado na Constituição	40
3.6.1. O atual entendimento do Supremo Tribunal Federal.....	44
3.7. Competência para julgamento das ações de greve	47
4. Considerações finais	49
5. Referências	51

1 INTRODUÇÃO

O servidor público – leia-se aqui o funcionário público regido pelo vínculo estatutário – merece atenção especial, pois se encontra em situação nebulosa quando se trata dos direitos que lhe assistem.

O Direito de Greve é um direito que sempre foi obstaculizado nos ordenamentos jurídicos vigentes no Brasil assim como em outros países sul-americanos, caso da Colômbia e do Chile, por exemplo. Segundo Sérgio Pinto Martins, a história mundial da greve, pode ser estudada em três fases distintas: na primeira fase foi considerada delito, principalmente no sistema corporativo, depois passou a liberdade, no Estado Liberal, e posteriormente a direito, nos regimes democráticos¹.

Sendo considerado direito, a greve ainda é um recurso que enfrenta muita dificuldade para ser exercido, seja por falta de regulamentação, seja por inúmeras conseqüências que os participantes do movimento paredista podem sofrer. Tais efeitos, como a redução do pagamento dos dias não trabalhados, funcionam como verdadeiros inibidores de fruição de um direito assegurado, porém não regulamentado constitucionalmente. Que tipo de direito seria esse, que, ao ser exercido, acarreta sanções?

Mais importante que questionar o exercício do direito de greve no Brasil, é tratar sobre a omissão que ainda persiste em nossa *Carta Magna*, que passados mais de vinte anos ainda é omissa quanto à regulamentação de um direito fundamental do trabalhador, seja ele da iniciativa privada, que, felizmente, já possui regulamentação própria e adequada, seja ele do setor público, que infelizmente ainda precisa conviver com algumas adaptações na lei 7.783/89.

Vale ressaltar que o processo de adaptação da lei *supracitada* aos servidores públicos não foi tão simples quanto se esperava. Tal resultado teve inúmeros

¹ MARTINS, Sérgio Pinto. **Greve do Servidor Público**. São Paulo. Atlas, pág. 24.

percalços a serem divagados e discutidos a fim de que se pudesse chegar a um consenso sobre a situação do direito de greve no setor público.

A tentativa de se constitucionalizar tudo aquilo que fosse importante ao povo brasileiro mostrava a saída de um regime ditatorial para uma incipiente democracia que almejava a materialização de todos os direitos em um ordenamento jurídico máximo a fim de conferir uma maior proteção. O direito de greve do servidor público é resultado desse processo.

A simples menção do direito de greve ao servidor público em nossa Constituição não foi capaz de tornar plenamente eficaz tal dispositivo. O legislador foi além, considerou necessária a elaboração de uma lei complementar que mais tarde por meio de uma emenda constitucional alterou-se para lei específica.

Vale ressaltar que o maior entrave que encontramos na leitura do art. 37, inciso VII, Constituição Federal, não é a omissão legislativa quanto à regulamentação do direito de greve do servidor público brasileiro. O maior obstáculo para a doutrina é a interpretação acerca de sua classificação como norma dentro do ordenamento jurídico, diante do impasse em considerá-la como norma de eficácia contida ou norma de eficácia limitada.

Os constantes movimentos paredistas noticiados nos meios midiáticos confirmam a importância do tema. Faz-se necessária reflexão sobre a causa de tanta insatisfação do servidor público em relação a administração pública. Todavia, o objeto de nosso estudo é a greve, apresentando a perspectivas do servidor público quanto a sua utilização e a sua verdadeira eficácia como meio de resolução do problema.

A greve não pode ser interpretada pela população como movimento transgressor da ordem pública. Deve-se respeitá-la como direito fundamental assim como possibilitar o seu exercício. Dessa forma, é necessário regulamentá-la para que não ocorram abusos.

Não podemos esquecer as percepções do Supremo Tribunal Federal sobre o exercício desse direito pelo servidor público. O remédio constitucional através do qual o servidor público poderá se insurgir contra a omissão legislativa quanto à regulação do direito de greve, o mandado de injunção, nem sempre, teve consenso unânime sobre sua real função.

Tal dilema acerca da funcionalidade do Mandado de Injunção enfrentou diversas interpretações em períodos de diferente composição do STF. Inicialmente, prestou-se apenas em reconhecer a morosidade do legislativo para elaborar a lei específica acerca do direito de greve do servidor público. Em período intermediário, além de reconhecer a morosidade do Poder Legislativo, acrescentou, também, a estipulação de um prazo para elaboração de legislação específica por parte do legislativo. E, por último, em virtude da mora e da omissão do Poder Legislativo, seja ele, municipal, estadual ou ainda federal, a adequação da lei pertinente à greve dos trabalhadores da iniciativa privada – lei 7.783/89 – aos servidores públicos a fim de não tolher um direito fundamental do servidor público que é a greve.

Diante dessa omissão legislativa, faz-se necessária pesquisa mais aprofundada acerca do instituto, sua eficácia assim como sua aplicação prática no poder público. Pesquisa esta que tem por metodologia a bibliografia doutrinária assim como a avaliação de jurisprudências emanadas do STF.

No primeiro capítulo, aborda-se o contexto histórico da greve, citando a primeira manifestação conhecida, a origem do termo na França até a percepção atual do instituto no mundo. Elabora-se, de forma concisa, a plausibilidade do direito de greve no direito brasileiro como também a existência desse direito em ordenamentos jurídicos alienígenas.

No segundo capítulo, intenta-se discorrer à respeito da previsão legal do direito de greve no direito brasileiro, opondo-lhe sua exeqüibilidade assim como a possível utilização de remédio constitucional para o seu exercício. Discorre-se sobre a legitimidade da greve e suas manifestações no setor público. Explicita-se, também,

a importância da Convenção 151 na previsão das negociações coletivas do servidor público com a administração pública.

Pretende-se estudar todas as fases do direito de greve ao servidor público, desde sua constitucionalização até sua exeqüibilidade, esclarecendo-se a importância do Mandado de Injunção, remédio constitucional importantíssimo na persecução dos interesses dos servidores públicos no que tange a greve, assim como as interpretações do STF e sua solução jurídica.

2 CONTEXTO HISTÓRICO

A greve não é um instituto novo na humanidade. Cogita-se, segundo o professor Amauri Mascaro, que o primeiro movimento grevista registrado ocorreu no Egito e ficou conhecido como a “greve dos pernas cruzadas” cuja intenção era manifestar a insatisfação dos trabalhadores por não receberem o que lhes fora prometido durante o reinado de Ramsés III (século XII a. C.).

Segundo explicitou, foi durante o reinado de Ramsés III (século XII a. C.), conforme registro do professor Amauri Mascaro: ... a história registrou uma greve de “pernas cruzadas” de trabalhadores que se recusaram a trabalhar porque não receberam o que lhes fora prometido.²

Contudo, a origem do termo greve é mais recente que se imagina. O termo greve somente foi consagrado na França, no século XIX da era Cristã, do latim “grava”, praia de areia e, depois, em 1813, do francês “grève”, pois era na Praça da “Grève”, areal vizinho ao Rio Sena, que se reuniam, com maior frequência, os desempregados. Simultaneamente, servia de local para manifestação sobre as precárias condições de trabalho dos operários franceses, assim como importante centro de recrutamento de mão de obra, já que concentrava boa parte dos operários desempregados parisienses, o que facilitava muito a ação dos empregadores.³

Ademais, a greve, como direito do trabalhador, nem sempre foi considerada meio coerente para se discutir as pretensões laborais dos empregados. Mais que isso, a greve era estudada conforme a época em que se eclodia os movimentos paredistas.

Quando se vivia um ambiente favorável a novas mudanças, permeado de idéias liberais e inovadoras, vislumbrava-se a greve como alternativa válida para a consecução dos interesses dos trabalhadores. Todavia, quando se instaurava um regime antidemocrático, percebia-se o oposto, considerava-se a greve verdadeiro

² MASCARO, Amauri, em Curso de Direito do Trabalho, 25ª ed. Saraiva - S. Paulo (2010), pág. 1355

³ MARTINS, Sérgio Pinto. **Greve do Servidor Público**. São Paulo. Atlas, pág 24.

meio subversivo que deveria ser combatido a fim de que servisse de exemplo para futuras manifestações como alternativa frustrada, gerando maus resultados.

2.1 Contexto brasileiro

A greve nunca foi instituto unânime em nossas constituições. Desde o período Imperial, percebe-se, quando presente, o mínimo cerceamento de tão importante direito do trabalhador que, infelizmente, até hoje, encontra-se em situação de difícil exercício. Vejamos a gradação evolutiva do direito de greve em nossa legislação:

Quadro evolutivo do direito de greve no Brasil:

1890

Código Penal proibia a greve.

1932

Lei nº 38 que tratava da segurança nacional a conceituou como delito.

1938

Decreto-lei nº 431 que versava sobre a segurança nacional também tipificou a greve como crime.

1939

Decreto-lei nº 1237 que instituiu a Justiça do Trabalho, esclareceu que a greve seria passível de punição, que variavam de suspensão e despedida até a prisão.

1940

Código Penal considerava crime a paralisação do trabalho, se houvesse perturbação da ordem pública ou se fosse contrária aos interesses públicos.

1943

Promulgação da CLT 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 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. Proibia a greve dos servidores públicos.

1967

Constituição outorgava 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 assegura 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.⁴

Diante dessa diversificada conceituação do direito de greve, ora delito, ora liberdade, e hoje, felizmente, direito, faz-se necessário discorrer acerca do posicionamento do conceituado professor Marcelo Neves que aborda a idéia da Constituição Simbólica, tema abordado em seu trabalho para obtenção do cargo de Professor Titular da Universidade Federal de Pernambuco em 1992.

Apresenta-se, inicialmente, a razão lógica do assunto nas palavras do professor Marcelo Neves:

[...] abordar o significado social e político dos textos constitucionais, exatamente na relação inversa da sua concretização normativo-jurídica. Em outras palavras, a questão refere-se a discrepância entre a função hipertroficamente simbólica e a insuficiente concretização jurídica de diplomas constitucionais. O problema não se reduz, portanto à discussão tradicional sobre ineficácia das normas Constitucionais. Por um lado, pressupõe-se a distinção entre texto e norma constitucionais; por outro, procura-se analisar os efeitos sociais da legislação constitucional normativamente ineficaz. Nesse contexto, discute-se a função simbólica de textos constitucionais carentes de concretização normativo-jurídica.⁵

Para o professor Marcelo Neves, a idéia de Constituição simbólica apresenta algumas características específicas que denotam o real valor do ordenamento jurídico para o seu tempo. Tais características podem ser relacionadas em: confirmação de valores sociais; demonstração da capacidade de ação do Estado; e adiamento da solução de conflitos sociais através de compromissos dilatatórios.

A confirmação de valores sociais em nossa Carta *Magna* de 1988 é facilmente constatada quando analisamos o período ditatorial instaurado no Brasil em 1964 e que perdurou até o ano de 1985. Percebe-se que o clima de arbitrariedade e o cerceamento dos direitos políticos e sociais requisitavam uma

⁴ CARMO, Mila Guimarães; CASELLA, Daniel Marcelo Alves. O direito de greve do servidor público. Disponível em <http://www.webartigos.com/artigos/o-direito-de-greve-do-servidor-publico/3031/>. Acesso em 11 de abril de 2012.

⁵ NEVES, Marcelo. A Constitucionalização Simbólica, Martins Fontes.

Constituição que confirmasse os novos valores do período pós-ditadura militar. Mais que isso, a presença de sindicatos assim como a supervalorização da mão de obra civil (leia-se aqui os cidadãos responsáveis pelas campanhas contra a ditadura militar), contribuindo para o soerguimento brasileiro cujos servidores públicos seriam responsáveis por essa nova imagem, necessitava-se proteger seus interesses trabalhistas, já que materializando na legislação de maior importância para a nação, garantia-se o mínimo respeito.

Então, diante dessa perspectiva, observa-se a tentativa de valorizar o direito de greve do servidor público, matéria essa que poderia, por exemplo, ser abordada na lei 8.112/1990, no âmbito federal. Contudo, imperou a necessidade de maior proteção a fim de demonstrar o poder da nova força política civil que emergira do período pós-ditadura.

Posteriormente, apresenta-se a idéia de demonstração da capacidade de ação do Estado quando relacionado à solução de problemas sociais, conhecido também por legislação-álibi.

Nesse sentido, surge a tentativa do Estado, leia-se aqui governo, em reconhecer de forma instantânea a existência de um problema social que precisa ser dirimido e relacionado como objetivo do ordenamento jurídico. Para Neves, a legislação-álibi apresenta a seguinte temática:

[...] ao criar a imagem de um Estado que responde normativamente aos problemas reais da sociedade, embora as respectivas relações sociais não sejam realmente normatizadas de maneira conseqüente conforme o respectivo texto legal. Nesse sentido, pode-se afirmar que a legislação-álibi constitui uma forma de manipulação ou de ilusão que imuniza o sistema político contra outras alternativas, desempenhando uma função ideológica.⁶

Depreende-se a idéia de que não há intenção de se resolver imediatamente o tema. Pelo contrário, vislumbra-se a apresentação do tema a fim de apenas mostrar aos jurisdicionados que a constituinte reconhece o problema e dar a devida importância a ele, de tal forma que o insere no texto constitucional. Esse

⁶ NEVES, Marcelo. A Constitucionalização Simbólica, Martins Fontes.

comportamento tem o intuito de apenas conferir uma falsa satisfação aos anseios sociais.

Outra importante observação que deve ser relacionada é a possível descrença que o ordenamento jurídico simbólico pode gerar na comunidade. Tal sentimento pode levar ao fracasso a *Carta Magna*, sendo necessário, em algumas oportunidades, a elaboração de uma nova Constituição.

Por último, a terceira diretriz do pensamento do professor Marcelo Neves seria o adiamento da solução de conflitos sociais através de compromissos dilatórios. Apresenta-se idéia mais pertinente quando tratamos do direito de greve do servidor público.

Intenta-se aqui a convergência de interesses de classes políticas que, todavia, apesar de serem profundos conhecedores da realidade e dos anseios sociais, protelam a imediata resolução do conflito por meio da elaboração de textos que abordam o problema de forma superficial, contudo, relacionando o direito e a possível maneira para resolução, embora sendo sabido que tal efetividade não será possível sem outra ação necessária no texto legal. Vejamos a redação do art. 37, inciso VII, Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)⁷

A redação do artigo ressalta a importância do direito de greve ao servidor público de todos os entes públicos que compõem a Federação. Contudo, mesmo assegurando esse direito, condiciona o seu exercício a elaboração de legislação específica.

⁷ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm . Acesso em 20.05.2012.

Nesse diapasão, percebe-se o adiamento da resolução do conflito por meio de procedimentos formais atinentes ao ordenamento. Segue explanação do professor Marcelo Neves:

“[...] legislação simbólica pode servir para adiar a solução dos conflitos sociais através de compromissos dilatatórios. Nesse caso, as divergências entre grupos políticos não são resolvidas por meio do ato legislativo, que, porém, será aprovado consensualmente pelas partes envolvidas, exatamente porque está presente a perspectiva da ineficácia da respectiva lei. O acordo não se funda então no conceito do diploma normativo, mas sim na transferência da solução do conflito para um futuro indeterminado.”⁸

Tem-se receio desse futuro indeterminado que é tema de interessante discussão e pesquisa. Será que essa previsão já não seria o bastante para o exercício desse direito? A legislação específica seria apenas para delimitar o exercício do direito? É justo o jurisdicionado ser prejudicado pela omissão legislativa de qualquer que seja a esfera competente?

É por conta dessa morosidade que o servidor público se questiona ao indagar o legislativo a intenção do poder constituinte na elaboração do dispositivo constitucional e o beneficiário do direito não poder usufruí-lo em virtude da não concordância do Poder Judiciário quanto a eficácia da norma: limitada ou contida. Será mesmo apenas um dispositivo simbólico, utilizando-se aqui, com a devida vênia, analogamente o termo de autoria do professor Marcelo Neves, Constituição Simbólica?

2.2 Contexto internacional

O direito de greve nos ordenamentos jurídicos estrangeiros, assim como no Brasil, não é um consenso. Apesar de já ter sido já positivado em nossa Constituição, a greve é um instituto que revela muitas discussões em qualquer democracia atual.

Alguns países reconhecem expressamente o direito de greve aos servidores públicos como: Canadá, Espanha, Finlândia, França, México, Portugal e Suécia.

⁸ NEVES, Marcelo. A Constitucionalização Simbólica, Martins Fontes.

Todavia, vale salientar, que tal direito encontra algumas exceções quando se trata de servidores responsáveis por atividades essenciais.

Outros países, infelizmente, negam integralmente o direito de greve no serviço público. Podemos citar: Austrália, Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Chile e, surpreendentemente, Estados Unidos.

Inicia-se essa abordagem internacional pelo precursor das manifestações pavidistas na Idade Contemporânea, França. Inicialmente, a lei *Le Chapellier* de 1791 proibia qualquer tipo de manifestação que agrupasse profissionais de uma mesma categoria ou categorias diferentes para a negociação de direitos coletivos, pois considerava equivocada a existência de um terceiro intermediário entre os manifestantes e o Estado conforme a idéias de Rousseau. Posteriormente, no período napoleônico, a greve foi considerada ilícito penal, sendo punida com multa e prisão. Somente em 1864, a legislação francesa descriminalizou os agrupamentos para discussão de direitos coletivos.⁹

Na Inglaterra, seguia-se a mesma linha de raciocínio francês, principalmente, por ter sido o berço da revolução industrial, logo qualquer tipo de manifestação que interrompesse a produção fabril seria considerado crime. Todavia, após 1825, próximo a Segunda Revolução Industrial, houve a descriminalização na legislação da simples coalizão.

Na Itália, em 1947, passou-se a reconhecer a greve como um direito.

Analisando de forma contrária, temos alguns países latino-americanos que proíbem expressamente o direito de greve no serviço público por meio de dispositivo constitucional. São eles: Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Panamá e Venezuela.¹⁰

⁹ MARTINS, Sérgio Pinto. **Greve do Servidor Público**. São Paulo. Editora: Atlas, 2001. Pág 24

¹⁰ MARTINS, Sérgio Pinto. **Greve do Servidor Público**. São Paulo. Editora: Atlas, 2001. Pág 70.

Embora o direito de greve seja reconhecido pela OIT, legislação que vai de encontro a essa orientação é a norte-americana. Infelizmente, o direito de greve aos servidores públicos federais americanos é proibido, enquanto nos estados fica este sendo responsável pela liberação ou não.

A Public Law 330, de 1955, tornou mais duras as penas contra funcionários federais que fizessem greve, defendessem o direito de fazer greve ou se filiassem a organizações que praticassem essas ações. Havendo greve, a pessoa seria passível de ser processada, de pagamento de multa, que na época era de mil dólares e prisão por um ano e um dia. Todo servidor federal deve fazer declaração em que renuncia ao direito de greve contra o governo e de filiação a uma organização que defenda esse direito. O norte-americano entende que a proibição da greve aos funcionários federais está ligada a um dever de fidelidade ao Estado, que seria transgredido se os funcionários abandonassem suas funções.¹¹

Contudo, semelhante à legislação brasileira, aos militares é proibida a greve, sendo considerada incompatível com os princípios de hierarquia e autoridade.

¹¹MARTINS, Sérgio Pinto. **Greve do Servidor Público**. São Paulo. Editora: Atlas, 2001. Pág 75.

3 A PREVISÃO LEGAL DA GREVE NO BRASIL.

A Constituição Cidadã, promulgada em 1988, trouxe uma inovação quando concedeu o direito de greve ao servidor público de qualquer ente público da Federação. Além disso, a possibilidade da organização em sindicatos foi outro fator que corroborou bastante para o exercício da greve pelo servidor público.

A nova atmosfera social que se vivia no Brasil, provocado pelo término da ditadura militar, possibilitaria a implementação de muitos direitos em nossa Constituição. Essa mudança tinha como objetivo principal a materialização dos direitos e que estes fossem protegidos pelo ordenamento jurídico máximo, ou seja, de maior importância em nosso país, a Constituição Federal.

O receio de que os “anos de chumbo” retornassem foram responsáveis por essa constitucionalização excessiva de direitos. Por isso, ao analisar qualquer ordenamento jurídico, faz-se necessário a avaliação da época em que foi constituído.

Tratando-se do direito de greve não poderia ter sido diferente. Os sindicatos apresentaram importante participação nas manifestações contra a ditadura militar. Logo, a fim de que pudessem ter seus interesses atendidos, expuseram seus anseios junto aos responsáveis pela elaboração da nova Constituição. Vivia-se um ambiente democrático. Nas palavras do professor Gérson Marques, encontra-se a descrição do ambiente na época da constituinte.

Imaginava-se que, com a CF/88, a sociedade se abriria à democracia; que o capital conviveria com os direitos trabalhistas, sobretudo os históricos; e que, no diálogo social, as greves seriam encaradas com maior naturalidade, até porque elas seriam amortizadas pelos tantos instrumentos modernos de resolução de conflitos. Reconhecia-se que a greve era instrumento de defesa da justiça social. Então, o legislador poderia relaxar um pouco mais nas limitações que outrora estabelecera.¹²

Hodiernamente, o aspecto unilateral da administração pública em relação ao servidor é obstáculo superado, pois, cada vez mais, abre-se espaço para

¹² LIMA, Francisco Gérson Marques de. Greve: um direito antipático.

negociações coletivas a fim de rever as condições de trabalho, o ajustamento salarial e outros elementos que compõem a relação de emprego.

Diante dessa importância, segundo Antônio Álvares da Silva: “(...) foi nos sindicatos que os grupos materializaram a experiência da atividade coletiva, desenvolvendo institutos que marcaram a atuação da sociedade contemporânea, tais como a convenção coletiva, a greve, o dissídio coletivo (na Itália e no Brasil) e a co-gestão.¹³”

Tal inovação faz parte de um conjunto de mudanças no cenário internacional, que tem o espírito traduzido na Convenção Internacional do Trabalho. Vejamos

A Convenção n. 87 da OIT salienta que:

Artigo 2º

Os trabalhadores e as entidades patronais, sem distinção de qualquer espécie, têm o direito, sem autorização prévia, de constituírem organizações da sua escolha, assim como o de se filiarem nessas organizações, com a única condição de se conformarem com os estatutos dessa última.¹⁴

A previsão legal do artigo 37, inciso VI, CF é auto-aplicável. Diferentemente da redação do inciso VII, também do art 37, CF, que também deveria ser auto-aplicável, todavia, sendo condicionado o exercício do direito de greve a elaboração de lei específica.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;¹⁵

¹³ SILVA, Antônio Álvares da. **Greve no Serviço Público**: depois da decisão do STF. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. pág 84.

¹⁴ SILVA, Antônio Álvares da. **Greve no Serviço Público**: depois da decisão do STF. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. pág 86.

¹⁵ Constituição Federal do Brasil. Disponível em www.planalto.gov.br . Acesso em 20.05.2012

Desta forma, o servidor público deve se utilizar de todas as prerrogativas que a Carta *Magna* oferece para alcançar seus objetivos. A negociação coletiva, sem dúvidas, é ferramenta indispensável na melhoria das condições de trabalho no serviço público. Na visão de Antônio Álvares da Silva:

[...] a aproximação do servidor público e do trabalhador foi o resultado da quebra de uma tradição, que hoje não se justifica mais. O Estado unilateral, autoritário, impositivo cedeu lugar ao Estado bilateral, dialogal e democrático. Em qualquer relação em que se envolva, o Estado ouve, cogestiona, discute.¹⁶

Diante de todas as previsões legais que se apresentam no texto constitucional acerca da sindicalização, incluindo-se aqui além do trabalhador privado o servidor público, não há porque o Estado se furtar à tal obrigação. Mais que isso, o Estado como grande colosso que é, deve, naturalmente, participar das negociações coletivas como “sindicato” fosse, ou seja, integrando a negociação coletiva por meio de uma espécie de sindicato formado pela administração pública, sob pena de cercear o direito do servidor público.

Locupleta-se a interpretação do art. 8º, VI, CF que trata da obrigatoriedade dos sindicatos nas negociações coletiva, com o texto legal do art. 616 da CLT, conforme Álvares preceitua: “art. 616, CLT : os sindicatos representativos de categorias econômicas ou profissionais e as empresas, inclusive as que não tenham representação sindical, quando provocados, não podem recusar-se à negociação coletiva”. Fica claro a obrigatoriedade do Estado em se adequar e participar das negociações coletivas que envolvam interesses dos servidores públicos.

Ainda nesse sentido, o sindicato representa a coletividade, fator necessário para que se possa decretar a greve. A manifestação individual de um só servidor pode gerar conseqüências desagradáveis para este funcionário público como a exoneração imediata de seu cargo. Portanto, a presença sindical além de guiar os rumos da negociação coletiva, orientando as melhores medidas a serem tomadas assim como anunciar as exigências requeridas, é de extrema utilidade para que se

¹⁶ SILVA, Antônio Álvares da. **Greve no Serviço Público**: depois da decisão do STF. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. Pág 100.

caracterize um movimento coletivo, e não a vontade de um segmento limitado de servidores públicos que possa ensejar em verdadeira insurgência/insubordinação baseada em interesses individuais.

Uma das funções do sindicato é a decretação de greve por parte de uma categoria profissional. Disciplinando a possibilidade de o servidor público anunciar a paralisação das atividades, o Poder Constituinte ao elaborar a Constituição Federal de 1988 em seu art. 37, inciso VII, traz esse direito:

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

(...)

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em **lei complementar**; (*grifo nosso*)¹⁷

Contudo, após diversas discussões sobre qual maneira que o legislador originário deveria dispor sobre a regulamentação do direito de greve. Optou-se pela elaboração de lei complementar que exigia um quorum mais sofisticado para aprovação.

Dessa forma, a fim de facilitar o procedimento para regulamentação do direito de greve, através da emenda constitucional de número 19 do ano de 1988, alterou-se o texto constitucional da seguinte forma: o texto original continha a exigência por meio de lei complementar, após a emenda constitucional, alterou-se a redação para lei específica..

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em **lei específica**; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (*grifo nosso*)¹⁸

¹⁷ Constituição Federal do Brasil. Disponível em www.planalto.gov.br . Acesso em 20.05.2012

¹⁸ Constituição Federal do Brasil. Disponível em www.planalto.gov.br . Acesso em 20.05.2012

A Emenda Constitucional nº 19/98, todavia, alterando o citado dispositivo – art. 37, inciso VII, CF – substituiu a lei complementar pela expressão “**lei específica**“. Com essa alteração, o diploma disciplinador, que se caracterizará como **lei ordinária**, será mais facilmente aprovado do que a lei complementar, sabido que para esta aprovação exige maioria absoluta dos membros da Casa Legislativa (art. 69, CF).¹⁹

Essa modificação teria o intuito de diminuir o quorum para a aprovação de norma regulamentadora da greve no serviço público brasileiro. Contudo, criou-se outra polêmica acerca do termo. A legislação específica deveria ser criada por cada ente público que compõe a Federação, ou seja, a União, no âmbito federal, os Estados assim como o Distrito Federal, no âmbito estadual, sendo este último em virtude da competência acumulativa e, por último, os municípios, no âmbito municipal.

Todavia, a doutrina não é uníssona nesse posicionamento. Para Ivani Contini Bramante, a lei específica deveria ser editada pela União, regulando a questão de forma nacional e uniforme para todos os entes públicos da Federação. Relaciona ele: “comando, ao referir-se à lei específica, trata do direito que deve ser regulamentado por lei ordinária federal, aplicável a todas as esferas do governo.”

Diante dessa problematização que diz respeito ao direito de greve no serviço público brasileiro, faz-se necessária a utilização de remédio constitucional que possa garantir a exeqüibilidade de tal direito, sob pena de o dispositivo constitucional ser interpretado como mera norma programática, cujo exercício somente poderá ser usufruído quando houver ato saneador por parte do Legislativo ou os prejudicados impetrarem mandado de injunção a fim de que o Poder Judiciário possa tomar alguma medida cabível.

Sem regulamentação, ficaria mais difícil traçar o comportamento e os limites da greve. Aduz o professor doutor Gérson Marques: “Não havendo como impedir as paralisações, era melhor controlá-las, enquadrá-las dentro de certa ordem, disciplinar os passos e requisitos de sua deflagração.”²⁰

¹⁹ FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo, 17 ed, Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2011. Pág 716.

²⁰ LIMA, Francisco Gérson Marques de. Greve: um direito antipático.

3.1 Mandado de injunção.

Remédio constitucional inovador apresentado na Constituição brasileira de 1988, o Mandado de Injunção possui importante função em nosso ordenamento jurídico. A redação do art 5º, inciso LXXI, CF, é: “Conceder-se-á mandando de injunção sempre que a **falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos** e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania. **(grifo nosso)**”

Portanto, o que se percebe na leitura do art. 37, inciso VII, CF, é verdadeira omissão legislativa, vez que não se regulamentou a greve no serviço público brasileiro, impedindo assim a fruição integral do direito por meio da interpretação literal do texto legal.

Ainda, no mesmo sentido, Paulo Bonavides aduz:

Havendo, por conseguinte, um direito subjetivo constitucional, cujo exercício se ache tolhido pela privação de norma regulamentadora, o titular desse direito postulará, perante o judiciário, por via do mandado de injunção, a edição de uma norma aplicável à espécie concreta. Nesse caso a edição da norma saneadora da omissão é provisoriamente do Judiciário e não do legislador, concretizando-se, graças àquela garantia, a satisfação do direito subjetivo constitucional cujo exercício ficara paralisado, à míngua de regra regulamentadora por parte do órgão competente para elaborá-la.²¹

A origem do Mandado de Injunção remonta ao período a justiça inglesa com o juízo de equidade – *equity* inglesa – que seria medida utilizada quando houvesse ausência de norma expressa nos *statutes* e no *common Law*, um direito não pudesse ser exercido.

Para se impetrar um mandado de injunção é necessário analisar que direito está sendo suprimido e qual o motivo dessa supressão. Em nossa legislação observam-se os seguintes aspectos: falta de norma reguladora, inviabilidade de direitos e inviabilidade do exercício das prerrogativas inerentes à nacionalidade, soberania e à cidadania.

²¹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 10. Ed. São Paulo. Malheiros. pág. 505.

Na análise do instituto da greve no serviço público, divagar-se-á apenas sobre os dois primeiros aspectos: a ausência de regulamentação e a inviabilidade de direitos.

Quanto à ausência de norma reguladora, é de fácil percepção que o legislador conferiu o direito ao servidor público, todavia, condicionou seu exercício a regulamentação posterior por meio de lei específica. Tal condicionamento não é obstáculo à fruição do direito. Pelo contrário, a regulamentação seria de extrema necessidade, pois, dessa forma, os sindicatos saberiam até que limites poderia usufruir desses direitos e como poderiam argumentar e reagir às ações do governo nas negociações coletivas.

Essa omissão poderia gerar a inconstitucionalidade do dispositivo. Nas palavras de Antônio Álvares da Silva:

Mas pode haver também a inconstitucionalidade por omissão. Neste caso, deixa-se de praticar a ação ou expectativa que a Constituição determina. Aqui violação se torna mais sutil, porque a omissão é sempre mais velada do que a ação.²²

Corrobora ainda:

O silêncio do legislador ou a mora legislativa, em casos que impedem o exercício dos direitos fundamentais, é comportamento anticonstitucional e ofende a ordem jurídica no aspecto mais essencial que possui, pois a omissão de legislar ofende a Constituição com a mesma intensidade de uma lei inconstitucional. A única diferença é que com a lei violadora, o legislador age comissivamente e, com a falta de lei requerida, comporta-se passivamente.²³

O segundo elemento caracterizador do mandado de injunção da greve no serviço público brasileiro é a inviabilidade de direitos. Deixa-se claro que o direito efetivamente existe e é concedido por meio do texto constitucional cuja redação

²² SILVA, Antônio Álvares da. **Greve no Serviço Público**: depois da decisão do STF. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. Pág 22.

²³ SILVA, Antônio Álvares da. **Greve no Serviço Público**: depois da decisão do STF. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. Pág 23 e 24.

legal do artigo 37, CF, não permite outra dedução. Porém, questiona-se a viabilidade do direito frente ao condicionamento presente no dispositivo legal.

A norma reguladora é a norma instrumental ou intermediária, necessária para instrumentalizar o mandamento constitucional. Ela vem indicada ao próprio texto sob a designação genérica de nos termos da lei, na forma da lei, a lei assegurará, fixação em lei etc. A palavra lei, em diferentes formulações lingüísticas, aparecerá no contexto da norma, que por isto mesmo se torna programática.

(...)

Quando esta necessidade de regulamentação infralegal se torna necessária pelos problemas que a anomia (sic) pode gerar, o MI se mostra o instrumento adequado para forçá-la. A competência do art. 105, I, h, existe para prover exatamente a esta hipótese.²⁴

No ordenamento jurídico brasileiro, a utilização do mandando de injunção não produziu os efeitos aguardados. Inicialmente, o que se pretendia, quando se impetrava esse remédio constitucional era a definição por parte do Poder Judiciário da norma ausente e assim, conseqüentemente, o exercício do direito previsto, porém, não regulamentado. Contudo, a ação do Judiciário restou aquém do esperado. Constituía-se, apenas, o Poder Legislativo em mora, não editando qualquer tipo de norma ou previsão legal assim como não definindo nenhum prazo para que o Legislativo pudesse elaborar regulamentação requerida.

Posteriormente, houve mudanças nas interpretações acerca dos efeitos do mandado de injunção. Tais mudanças ainda não eram satisfatórias, todavia, já indicavam um posicionamento mais incisivo e preocupado do Judiciário com a ausência normativa. Além de declarar a morosidade do Legislativo, outorgava-lhe um prazo para que pudesse editar lei responsável pela normatização da greve no serviço público brasileiro.

Por último, em inédita decisão, o Supremo Tribunal Federal resolveu conferir a justa importância e função ao Mandado de Injunção. Não mais constituía o Legislativo em mora ou concedia-lhe prazo para que editasse lei, mais que isso, indicava normativa legal que seria aplicada de imediato até que o Legislativo realizasse seu trabalho, trazendo adequações em leis já existentes para que o

²⁴ SILVA, Antônio Álvares da. **Greve no Serviço Público**: depois da decisão do STF. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. Pág 25 e 26.

jurisdicionado não sofresse prejuízo ao gozar de seu direito. Medida essa defendida pelo Desembargador do Trabalho Antônio Álvares da Silva:

Pessoalmente, entendo que, em casos especiais como o mandado de injunção, nos quais há determinação expressa de ação para suprir a omissão legislativa, a responsabilidade por omissão se estende também ao Judiciário, gerando obrigação de indenizar por omissão dos juízes que tinham a obrigação de aplicar a medida supletiva.²⁵

Comportamento outro não poderia ser adotado. O Supremo Tribunal Federal atuava, assim, de forma decisiva na solução do direito de greve no serviço público.

3.2 Eficácia limitada x eficácia contida.

A consequência da ausência de legislação regulamentadora imediata é justamente a classificação da norma que dispõem sobre a greve no serviço público.

Essa classificação apresenta-se como fator decorrente da vontade legislativa. Por quê? O legislador quis oferecer o direito ao servidor público de forma imediata após a promulgação da Constituição ou, explicitamente, deixou ao alvedrio legislativo por meio do poder decorrente para regulamentação posterior?

Faz-se necessária pequena explanação acerca do que se considera eficácia contida e eficácia limitada, classificação ofertada pelo doutrinador José Afonso da Silva.

As leis de eficácia contida são aquelas que produzem a plenitude dos seus efeitos, mas podem ter o seu alcance restringido. Também têm aplicabilidade direta, imediata e integral, mas o seu alcance poderá ser reduzido em razão da existência na própria norma de uma cláusula expressa de redutibilidade ou em razão dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade. Enquanto não materializado o fator de restrição, a norma tem eficácia plena.

²⁵ SILVA, Antônio Álvares da. **Greve no Serviço Público**: depois da decisão do STF. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. Pág 24.

Já as leis de eficácia limitada são aquelas que não produzem a plenitude de seus efeitos, dependendo da integração da lei (lei integradora). Não contêm os elementos necessários para sua executoriedade, assim, enquanto não forem complementadas pelo legislador a sua aplicabilidade é mediata, mas depois de complementadas tornam-se normas de eficácia plena. Alguns autores dizem que a norma limitada é de aplicabilidade mediata e reduzida (aplicabilidade diferida).

Essa diferença de classificação reflete bastante na interpretação do art.37, inciso VII, CF, ao passo que a interpretação do dispositivo de acordo com uma das classificações *supra* citada possibilita ou não a fruição do direito.

Cita-se trecho da obra do autor José dos Santos Carvalho Filho:

[...] De fato, alguns autores e decisões judiciais sufragam o entendimento de que a norma é de eficácia contida, aquela que na visão de JOSÉ AFONSO DA SILVA, têm-se eficácia imediata, conquanto possa o futuro legislador reduzir o âmbito de incidência normativa. Os que partem dessa premissa chegam ao resultado de que o direito de greve do servidor público pode ser exercido a partir da vigência da Constituição. A lei complementar referida no dispositivo apenas fixaria os termos e limites, mas dela não dependeria a eficácia de norma constitucional.

Uma segunda corrente de entendimento sustenta que a norma é de eficácia limitada, vale dizer, o direito subjetivo de greve somente surgirá no mundo jurídico quando for editada a lei complementar (agora lei ordinária), e isso porque somente essa lei é que fixará o contorno direito e os meios através dos quais poderá ser regularmente exercido pelos servidores.²⁶

Coerentemente, a qualificação da doutrina não é fator fundamental para aplicação do direito. Todavia, é utilizada constantemente na fundamentação jurídica elaborada pelos órgãos julgadores responsáveis.

3.3 A legitimidade do direito de greve.

A legitimidade do direito é questionada quando confrontada com o princípio da continuidade do serviço público brasileiro. O grande desafio do legislador ao conceber a greve no serviço público foi coadunar duas exigências distintas: um

²⁶ FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo, 17 ed, Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2011. Pág 717.

direito do servidor e um princípio da administração pública em um mesmo ordenamento jurídico sem que um prejudique a validade e eficácia do outro.

Sabe-se que o predomínio do interesse público sobre o interesse privado é um dos fundamentos das ações da administração pública. Porém, essa preponderância do interesse público não pode ser tanta que excre o interesse privado, interesse esse que não é caracterizado de forma individual. Esse propósito é mais que individual, é um interesse coletivo e deve ser levado em consideração.

Tem-se um sopesamento de valores a serem averiguados a fim de que não haja injustiça. O direito de greve não é um direito que precisa de lei para ser criado. A Constituição já o criou. Logo, a administração pública deve deixar de adotar comportamento cuja solução, até pouco tempo atrás, antes da decisão do Supremo Tribunal Federal, era edição de decretos considerando a greve do servidor público ilegal, ou seja, contrária à Carta *Magna*.

3.4 A greve no setor público.

O serviço público, principalmente, após a ditadura militar vem sendo constantemente alvo de paralisações. Esse comportamento é reflexo da ausência de ações, principalmente do Poder Executivo, em melhorar as condições de trabalhos dos servidores públicos assim como suas remunerações.

A greve deveria ser considerada último meio de resolução de conflitos entre servidores e administração pública, pois prejudica demasiadamente a população que fica refém dos desmandos das autoridades responsáveis em solucionar o conflito.

Não se pode esquecer que a não autorização da greve no ordenamento jurídico em termos práticos não impediria movimentos paredistas. Essa condição diz respeito à condição de satisfação do trabalhador. A proibição não impossibilitaria manifestações dos servidores, pois a tentativa em mudar a realidade de trabalho seria mais forte e, sem dúvidas, rechaçaria a proibição da greve como meio de

protesto no serviço público. Ratificando esse pensamento, o professor doutor Gérson Marques traduz a idéia com bastante clareza:

Quando as más condições de trabalho apertam e o achatamento salarial humilha o assalariado, a insatisfação cresce e, se não resolvida, a greve é naturalmente gestada, com ou sem lei autorizando-a. A necessidade de sobrevivência não espera o direito nem as formalidades inibidoras. Então, o fato social irrompe, desprezando a norma que porventura o proíba. Foi exatamente esta ciência que levou o Direito a regulamentar a greve, para poder administrá-la e controlá-la. Isso é melhor do que ignorá-la ou proibi-la, pois seria inócuo.²⁷

Questiona-se a greve no serviço público de forma que na iniciativa privada já é instituto regulamentado e melhor aceito pela sociedade. Por quê? Hodiernamente, aplica-se ao servidor público uma carga de exigência tão grande quanto ao setor privado. Corroborando a idéia, implica o princípio da eficiência como basilar do direito administrativo.

Diante dessa nova perspectiva do setor público em atingir metas como também prestar serviços de alta qualidade à sociedade, busca-se aplicar os mesmos direitos que o setor privado possui ao servidor público. Não se pode pensar que por oferecer serviços de utilização pública, o servidor público não poderá exercer um direito previsto constitucionalmente.

Esse pensamento antigo e retrógrado auxilia a estagnação das relações Estado e servidor, ao ponto que este último não poderá manifestar-se contrário a nenhuma ação governamental contrária as condições de trabalho consideradas insatisfatórias.

Ademais, a greve é consequência. A manifestação já é resultado de uma relação insustentável com a administração pública, ou seja, deve ser deflagrada após inúmeras tentativas frustradas em negociar com o governo acerca das reivindicações dos grevistas.

A greve não é o pior dos males, na complexidade das relações empregatícias. Trata-se de um movimento coletivo, temporário, com objetivos bem definidos, voltados à reivindicação trabalhista. Sucede que há

²⁷ LIMA, Francisco Gérson Marques de. Greve: um direito antipático.

problemas crônicos, continuados e/ou muito mais sérios, existentes antes de sua deflagração, com duração e prejudicialidade bem maiores, sem previsão de saneamento. Estes, sim, é que devem ser discutidos, e responsabilizados os causadores. Aparentemente, a greve é algo desastroso, que perturba e deve ser banido. De fato, a greve incomoda; mas é exatamente este o papel que ela tem a cumprir. Sucede que há problemas muito maiores do que ela, encontrando-se em sua base conjunto de fatores e problemas trabalhistas que deságuam nela. Deste modo é fácil compreender: a greve é consequência, e não causa. Ela se situa no meio, antecede-lhe as aflições dos trabalhadores e sucedem-lhe os prejuízos das empresas.²⁸

A eficiência da greve depende do procedimento adotado pelo sindicato. Não basta só a adequação legal e a insatisfação do servidor. Mais que isso, é importante organizar o movimento. As reivindicações precisam ser consistentes.

Manifestações desorganizadas tendem a adquirir a antipatia da população que, por sua vez, é a principal afetada com a paralisação do serviço público. Faz-se necessário que o sindicato responsável organize o movimento de maneira que ele não se torne vazio de sentido e provoque prejuízos desnecessários.

A sindicalização é novidade conferida ao servidor público bastante proveitosa. Todavia, essa personificação também traz responsabilidades, algumas vezes, comprometendo toda uma categoria em virtude da ação de desordeiros que não obedecem aos preceitos legais nem à orientação dos sindicalistas, prejudicando assim, o interesse de toda uma classe e sendo responsáveis pela aplicação de multas ao sindicato por parte do Poder Público.

Tal contexto é explicado pelo professor Gérson Marques de forma esclarecedora:

Por isso, as greves precisam ser rápidas e eficazes. [...] A rapidez consiste na obtenção de resultados em curto espaço de tempo. A sucessão de atos ligeiros, o comportamento inesperado dos manifestantes (ordenados), com táticas previamente estudadas e executadas com precisão, desnorteiam a empresa e tendem a conferir maior efetividade. É a greve organizada, que atinge em cheio o empregador e poupa a sociedade. Para obter tais resultados, as paralisações (etapas da greve) necessitam ser estudadas, preparadas antes de iniciar o procedimento; no seu curso devem ser acompanhadas, tuteladas passo a passo pelos organizadores; avaliadas constante e continuamente. Após encerradas, a greve dá lugar às reflexões, avaliação das conquistas, registro de erros e acertos, e compartilhamento

²⁸ LIMA, Francisco Gérson Marques de. Greve: um direito antipático..

disto com a categoria, para manter o diálogo com a base, evidenciando a importância de sua participação.²⁹

Completa: “As greves comandadas pelos sindicatos tendem a ser muito mais ordeiras e respeitadas ao Direito, porque o Poder Público terá a quem responsabilizar pelos excessos e ilegalidades.”³⁰

As estratégias nas manifestações paredistas do setor público possuem semelhança com a do setor privado. Guardam algumas ressalvas quanto ao objeto da atividade prejudicado, todavia, o objetivo é o mesmo: chamar a atenção do empregador, seja ele privado ou público.

Deve-se ter cuidado quanto ao prazo da paralisação, conforme professor Gérson Marques alerta: “se a empresa tiver fôlego para aguardar, como ocorre com os órgãos estatais e as paraestatais”, tal fôlego pode acarretar a antipatia da população ainda mais. E movimento paredista, caindo na antipatia da comunidade, cambaleia, perdendo a legitimidade social, o que justificará, por exemplo, as decisões que decretem sua abusividade.³¹

Na mesma linha de raciocínio, pensar que somente o grevista está prejudicando a sociedade pode ser um pensamento equivocado. Algumas manifestações são resultantes de anos de omissão governamental perante serviços básicos que deveriam ser prestados com qualidade e que, infelizmente, são “tolerados” pela população.

O movimento paredista, nesse sentido, serve para alertar a população do descaso que as autoridades governamentais praticam em relação a alguns serviços públicos. Evidentemente que alguns servidores públicos responsáveis por atividade essenciais devem guardar algumas restrições no exercício de greve, porém, nunca impedi-los de exercê-lo. Tal proibição acarretaria além do cerceamento de direito, outras conseqüências indiretas. Quando não puderem exercer seu direito

²⁹ LIMA, Francisco Gérson Marques de. Greve: um direito antipático.

³⁰ LIMA, Francisco Gérson Marques de. Greve: um direito antipático.

³¹ LIMA, Francisco Gérson Marques de. Greve: um direito antipático.

diretamente, promovem-no de outra forma. Os policiais, por exemplo, conclamam suas mulheres a fazerem encontros na frente de prefeituras, ou, ainda, no caso de agentes de fiscalização, realizam seu trabalho adotando o procedimento padrão, quando demoram muito a executar suas atividades, pois fiscalizam minuciosamente todas as mercadorias, a famosa operação tartaruga.

Vale lembrar que a população não é a única a ser afetada. Indiretamente, os próprios políticos são prejudicados também. De que forma? Justamente quando os agentes públicos não executam suas atividades e justificam a greve por falta de comprometimento de determinado político ou governo, ou, ainda, por não ter honrado com seus compromissos junto aos servidores públicos.

Interessante saber que no Brasil a ausência de legislação que regulamente o direito de greve não resulta da ausência de projetos de lei. Ainda em abril de 2001, a deputada Rita Camata, após apresentar projeto de lei que regulamentaria a greve no serviço público e foi arquivado em virtude da emenda constitucional que alterou o inciso VII, art. 37, CF, de “lei complementar” para “lei específica”, justificou que o acirramento das relações entre o servidor e administração pública é justamente a ausência de regulamentação, portanto, não havendo orientação para ambos como proceder em caso de deflagração de greve. Em seu discurso, a deputada ratifica a importância da edição de lei âmbito nacional:

Continua de fundamental importância regulamentar o exercício do direito de greve dos servidores públicos, previsto na Constituição Federal, em seu art. 37, VII. Sua inexistência tem dado margem a atitudes unilaterais por parte dos servidores e da Administração, exacerbando os conflitos trabalhistas entre as partes e causando danos à população que depende dos serviços públicos. A inexistência de norma jurídica que regulamente a matéria faz com que os servidores interpretem o exercício do direito de greve sem quaisquer limites, e por algumas vezes, sem resguardar os interesses da população, que em última instância, é seu patrão imediato... Por outro lado, a Administração Pública deduz, da inexistência da lei, a própria negação do direito constitucional de greve, por mais justos que sejam seus motivos. O adiamento do disciplinamento legal do direito de greve dos servidores públicos resulta de omissão tanto do Poder Executivo, quanto do Legislativo. A lei em tela não se destina exclusivamente aos servidores da União, caso em que estaria sujeita à iniciativa privativa do Presidente da República, trata-se de lei com aplicação nacional, e não apenas federal, reguladora de direitos dos servidores públicos de todas as esferas de

Governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). É legítima, portanto, a iniciativa parlamentar sobre a matéria.³²

Posteriormente à apresentação do referido projeto de lei foram apresentados nada menos que oito projetos de lei com o objetivo de regulamentar a matéria, são eles: PL 5.662/2001, de autoria do Deputado Airton Cascavel; PL 6.032/2002, Bernardi; PL 6.668/2002, da Deputada Elcione Barbalho; PL 6.775/2002, apresentado pela Comissão de Legislação Participativa; PL 1.950/2003, do Deputado Eduardo Paes; PL 981/2007, do Deputado Regis Oliveira; e PL 3.670/2008, também apresentado pela Comissão de Legislação Participativa.

O mais recente projeto de lei, PLS 710/11³³, foi criado pelo Senador Aloysio Nunes (PSDB-SP), que visava eliminar essa “dívida” legislativa do Poder Legislativo com a sociedade brasileira, principalmente, com os servidores públicos. Entre as regras está a obrigação de que permaneçam trabalhando entre 50% e 80% dos servidores, dependendo do tipo de atividade. Tal proposta inspira muita preocupação aos servidores públicos, pois a principal motivação da greve é causar prejuízo, todavia, essa limitação do número de grevistas não gera graves mobilizações, o que de fato, acabar diminuindo os efeitos da greve. É esvaziá-lo na prática.

Outra ação é a contratação de terceirizados que executem as mesmas atividades dos grevistas. Isso prejudicaria ainda mais o direito dos servidores assim como não resolveria a situação do serviço público que seria obrigado a retornar ao trabalho sem ver suas reivindicações atendidas. Tal medida paliativa oneraria ainda mais os parques cofres públicos.

Faz-se *mister* citar a situação dos policiais civis. Não fazem parte de Corporações Militares cujo direito de greve é vedado constitucionalmente. Portanto,

³² BRASIL. *Projeto de Lei nº 4.497, de 17 de abril de 2001*. Apresentado à Câmara dos Deputados pela Deputada Rita Camata. Dispõe sobre os termos e limites do exercício do direito de greve pelos servidores públicos. Disponível em: http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=27779. Acesso em: 16 abril 2012.

³³ <http://ambito-juridico.jusbrasil.com.br/noticias/2983341/direito-de-greve-do-servidor-publico-na-pauta-da-comissao-de-constituicao-e-justica>

são servidores civis. Teriam direito à greve? O Supremo entende que não. Leia-se o art. 144, CF:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:
(...)
IV - polícias civis;

A seguir manifestação do ex-ministro Eros Grau:

Os servidores públicos são, seguramente, titulares do direito de greve. Essa é a regra. Ocorre, contudo, que entre os serviços públicos há alguns que a coesão social impõe sejam prestados plenamente, em sua totalidade. Atividades das quais dependam a manutenção da ordem pública e a segurança pública, a administração da Justiça – onde as carreiras de Estado, cujos membros exercem atividades indelegáveis, inclusive as de exação tributária – e a saúde pública não estão inseridos no elenco dos servidores alcançados por esse direito. Serviços públicos desenvolvidos por grupos armados: as atividades desenvolvidas pela Polícia Civil são análogas, para esse efeito, às dos militares, em relação aos quais a Constituição expressamente proíbe a greve (art. 142, § 3º, IV)." (Rcl 6.568, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 21-5-2009, Plenário, DJE de 25-9-2009.)³⁴

Acredita-se que a condição grevista dos policiais civis poderia ser de extrema gravidade. A posse de armas conferiria a este grupo, em termos práticos, a formação de um bando armado cujos interesses não fossem atendidos poderiam ofertar mais perigo à sociedade.

3.5 Convenção 151 da OIT – Organização Internacional do Trabalho, ONU.

Assinada em 1978 por diversos países, inclusive pelo Brasil, a Convenção trata acerca das negociações coletivas envolvendo a administração pública. Foi promulgada e incorporada ao ordenamento jurídico por meio do decreto legislativo nº 206, em 14 de maio de 2010.

De acordo com a solicitação do Executivo, os textos estabelecem princípios que asseguram a proteção dos trabalhadores da Administração Pública no exercício

³⁴ Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%201359> . Acesso em 11 de abril de 2012.

de seus direitos sindicais, seja como filiados ou representantes de sindicatos, garantindo sua autonomia de atuação.

Deve-se citar as duas ressalvas realizadas pelo Congresso. A primeira diz respeito à expressão “pessoas empregadas pelas autoridades públicas”, constante na Convenção 151, aos diversos níveis de governo e às várias relações de trabalho. Isto é, vale tanto para servidores públicos federais regidos pela Lei 8.112/90 ou pela CLT, quanto para os servidores dos âmbitos estadual e municipal, regidos pela legislação específica de cada um.

A segunda ressalva estabelece que as organizações de trabalhadores abrangidas pela Convenção são apenas aquelas organizações “constituídas nos termos do artigo 8º da Constituição Federal”, ou seja, os sindicatos dos servidores públicos por força do art. 37, inciso VI, CF.

A Convenção 151 da OIT é aplicada a todos os servidores públicos que compõem órgãos públicos de todos os níveis da administração pública: municipal, estadual e federal. Nela está previsto:

- 1- Proteção contra os atos de discriminação que acarretem violação da liberdade sindical em matéria de trabalho;
- 2- Independência das organizações de trabalhadores da função pública face às autoridades públicas;
- 3- Proteção contra atos de ingerência das autoridades públicas na formação, funcionamento e administração das organizações de trabalhadores da função pública;
- 4- Concessão de facilidades aos representantes das organizações reconhecidas dos trabalhadores da função pública, com permissão para cumprir suas atividades seja durante as suas horas de trabalho ou fora delas.
- 5- Instauração de processos que permitam a negociação das condições de trabalho entre as autoridades públicas interessadas e as organizações de trabalhadores da função pública;
- 6- Garantias dos direitos civis e políticos essenciais ao exercício normal da liberdade sindical.³⁵

Infelizmente, a Convenção não foi regulamentada. A inércia do Poder Público é demasiada. A batalha do servidor público brasileiro para ter seus direitos

³⁵ Disponível em

<http://machadoadvogados.com.br/wp-content/uploads/2010/05/Conven%C3%A7%C3%A3o-151-da-OIT.pdf>. Acesso em 25 de maio de 2012.

efetivamente cumpridos é longa. A ausência de legislação específica assim como a não regulamentação da Convenção 151 da OIT demonstram o descaso do Poder Legislativo frente a um direito fundamental do trabalhador.

Após a ratificação da Convenção pelo presidente da República, o país deve adequar sua legislação no prazo de até um ano prorrogável por mais um. Estamos nessa prorrogação, aguardando a regulamentação das novas leis que deve acontecer até 2012.³⁶

Não se pode permitir mais que a greve seja medida imediata na negociação do Governo com seus servidores. As negociações coletivas devem evitar a greve a fim de que a população possa usufruir dos serviços públicos já que são contribuintes de uma das cargas tributárias mais pesadas do mundo. E ainda precisam ser prejudicados por movimentos grevistas? A realidade não deveria ser essa.

Faz-se necessário a possibilidade do tripé que define a atividade sindical do servidor público: o direito a sindicalização, já conferido pela Constituição, o direito de greve, pendente ação do Poder Legislativo e, por último, o direito a negociação, pois ausente, o servidor ainda vai continuar sendo vítima do descaso da administração pública.

Percebe-se a importância da regulamentação pelo Congresso, quando tem-se a idéia de que o Brasil não respeitando as orientações da Convenção, não a regulamentando, poderá ser acionado por descumprimento a Convenção internacional e conseqüentemente sofrer sanções por parte da ONU. Assim, o servidor público terá a segurança de que seus direitos serão válidos e eficazes.

3.6 As interpretações do Supremo Tribunal Federal acerca do direito de greve assegurado na Constituição.

A greve não poderia deixar de ser assunto recorrente no Supremo Tribunal Federal. Os desmandos da administração pública em relação ao servidor público

³⁶ Disponível em <http://www.portal151.com.br>. Acesso em 25 de maio de 2012.

civil são constantes. Diante da omissão legislativa e a situação desoladora a que o serviço público era submetido, diversos mandados de injunção foram colacionados junto aos respectivos órgãos competentes a fim que a demandas fossem atendidas.

Infelizmente, o entendimento que prevalecia em relação à greve no serviço público era contrário aos anseios dos servidores. Entedia-se que por não haver legislação reguladora de tal direito, esse não poderia ser gozado. Verdadeiro absurdo frente a um preceito constitucional. Não se podia usufruir de importante instrumento trabalhista nas negociações coletivas com a administração pública.

Além do prejuízo quanto ao gozo do direito, tinha-se a deturpação da intenção do Mandado de Injunção, função integradora no ordenamento jurídico pátrio, conforme redação das decisões *infra* citadas:

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

DIREITO DE GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO: O preceito constitucional que reconheceu o direito de greve ao servidor público civil constitui norma de eficácia meramente limitada, desprovida, em consequência, de auto-aplicabilidade, razão pela qual, para atuar plenamente, depende da edição da lei complementar exigida pelo próprio texto da Constituição. A mera outorga constitucional do direito de greve ao servidor público civil não basta - ante a ausência de auto-aplicabilidade da norma constante do art. 37, VII, da Constituição - para justificar o seu imediato exercício. O exercício do direito público subjetivo de greve outorgado aos servidores civis só se revelará possível depois da edição da lei complementar reclamada pela Carta Política. A lei complementar referida - que vai definir os termos e os limites do exercício do direito de greve no serviço público - constitui requisito de aplicabilidade e de operatividade da norma inscrita no art. 37, VII, do texto constitucional. Essa situação de lacuna técnica, precisamente por inviabilizar o exercício do direito de greve, justifica a utilização e o deferimento do mandado de injunção. A inércia estatal configura-se, objetivamente, quando o excessivo e irrazoável retardamento na efetivação da prestação legislativa - não obstante a ausência, na Constituição, de prazo pré-fixado para a edição da necessária norma regulamentadora - vem a comprometer e a nulificar a situação subjetiva de vantagem criada pelo texto constitucional em favor dos seus beneficiários. MANDADO DE INJUNÇÃO COLETIVO: A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de admitir a utilização, pelos organismos sindicais e pelas entidades de classe, do mandado de injunção coletivo, com a finalidade de viabilizar, em favor dos membros ou

associados dessas instituições, o exercício de direitos assegurados pela Constituição. Precedentes e doutrina.³⁷

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

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

2. Observância às disposições da Lei 7.783/89, ante a ausência de lei complementar, para regular o exercício do direito de greve dos serviços públicos. Aplicação dos métodos de integração da norma, em face da lacuna legislativa. Impossibilidade. A hipótese não é de existência de lei omissa, mas de ausência de norma reguladora específica. Mandado de injunção conhecido em parte e, nessa parte, deferido, para declarar a omissão legislativa.³⁸

Nesse contexto, o servidor público não via seu direito atendido. O posicionamento adotado pelo Supremo era a “não concretista”, ou seja, meramente declaratória. Declarava-se apenas a inércia legislativa.

Tal contexto gerou indignação aos sindicatos dos servidores públicos de toda a federação. Esse posicionamento possibilitava a edição de regulamentações, geralmente decretos-lei, em todas as esferas da administração pública, principalmente municipal e estadual, cuja fundamentação era a impossibilidade da greve no serviço público brasileiro embasado em decisão do Supremo Tribunal Federal.

Comportamento este adotado pelo Conselho Federal de Justiça que por meio de resolução proibiu os servidores o direito de aderir a manifestações grevistas:

RESOLUÇÃO Nº 419, DE 08 DE MARÇO DE 2005

Dispõe sobre os procedimentos administrativos a serem adotados em caso de paralisação do serviço por motivo de greve, no âmbito do Conselho e da Justiça Federal de primeiro e segundo grau.

O PRESIDENTE DO CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL, usando de suas atribuições legais e considerando o decidido no Processo nº 2004161717, na Sessão do dia 24 de fevereiro de 2005, resolve:

³⁷ Cf. MI-20/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 22.11.1996, p. 45690, Tribunal Pleno

³⁸ Cf. MI-20/DF, Rel. Min. Maurício Correia, DJ de 23.08.2002, p. 45690, Tribunal Pleno

Art. 1º Esta Resolução estabelece os procedimentos administrativos a serem adotados no âmbito do Conselho e da Justiça Federal de primeiro e segundo graus em caso de paralisação do serviço por motivo de greve, até que seja editada a lei específica a que alude o art. 37, inciso VII, da Constituição Federal.

Parágrafo único. Para fins desta Resolução, greve é a suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, da prestação de serviços.

Art. 2º As ausências decorrentes da participação de servidores em movimentos de greve não poderão ser objeto de:

I – abono;

II – cômputo de tempo de serviço ou qualquer vantagem que o tenha por base, exceto se compensadas, na forma estabelecida pela Administração, e mediante plano de execução do serviço acumulado em decorrência da paralisação.

Parágrafo único. Para os fins de aplicação do disposto neste artigo, a chefia imediata transmitirá à área de Recursos Humanos a relação dos servidores cujas ausências se enquadrarem na hipótese nele prevista.

Art. 3º São considerados serviços essenciais para fins desta Resolução, além daqueles a serem estabelecidos pelos respectivos dirigentes dos Órgãos de que trata o art. 1º:

I – assessoria e assistência ao Presidente e Secretário-Geral, no Conselho da Justiça Federal; ao Presidente, Vice-Presidente, Corregedor e Diretor-Geral, nos Tribunais Regionais Federais; aos Desembargadores e Juízes Federais; ao Diretor do Foro ou Diretor da Secretaria Administrativa ou equivalente, nas Seções Judiciárias;

II – as seguintes atividades da área judiciária e de informações judiciais:

a) autuação, classificação e distribuição de feitos;

b) protocolo judicial e baixa;

c) execução judicial;

d) jurisprudência;

e) taquigrafia; e

f) estatística;

III – assistência médico-social;

IV – suporte tecnológico de informática; e

V – comunicação e segurança.

Art. 4º Mediante solicitação das chefias das unidades administrativas do Conselho, dos Tribunais Regionais Federais e das Seções Judiciárias, cujos serviços sejam considerados essenciais, a autoridade máxima do órgão, ou a autoridade delegada, convocará, por meio de portaria, servidores, em número suficiente, com o propósito de assegurar a continuidade das suas atividades.

Parágrafo único. Os servidores convocados que não comparecerem ao serviço não poderão compensar as faltas, nos termos do inciso II do art. 2º desta Resolução.

Art. 5º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 6º Revogam-se as disposições em contrário.³⁹

Permeados de inconstitucionalidades, essas resoluções e decretos que foram elaborados em todo o Brasil não poderiam lograr efeito por muito tempo, pois

³⁹ Disponível em <http://www.cjf.jus.br/Download/RES419.PDF>. Acesso em 25 de maio de 2012.

colidiam com a Constituição Federal na medida em que já havia o direito de greve e que o ordenamento jurídico apresentava medidas integrativas a fim de que não houvesse lacunas ou obstáculos para a consecução de direitos expressos na Constituição Cidadã, remédio constitucional este denominado mandado de injunção.

3.6.1 O atual entendimento do Supremo Tribunal Federal.

Felizmente, após diversas manifestações paredistas e a movimentação dos sindicatos do funcionalismo público, houve mudanças acerca da interpretação da ausência de regulamentação do direito de greve no Supremo Tribunal Federal.

O julgamento dos Mandados de Injunção 670/ES, 708/PB e 721/PA foram responsáveis por uma nova postura adotada pelo Supremo. Deixava-se de lado a posição anti concretista, que delimitava a ação do STF em somente declarar a inércia legislativa, para uma ação comissiva, resolutive.

O novo entendimento era pautado na concepção concreta da Constituição. O direito existe. Precisa-se, somente, regulamentá-lo. Tal ausência não indica inexistência de direito ou, mais insana interpretação, falta de limites. A lacuna insta participação do Judiciário, que por meio de instrumento hábil e válido, o Mandado de Injunção deve fazer valer o direito dos servidores públicos.

A seguinte tendência, os julgamentos apresentavam: “formular supletivamente a norma regulamentadora, todavia, apresentar-se-ia função, apenas, normativa, jamais legislativa”. Isso não possibilita interferência ou confusão de poderes, mas, indubitavelmente, preceito básico da tripartição dos poderes: “independentes e harmônicos”.

Segue informativo do STF de número 485:

No MI 670/ES e no MI 708/DF prevaleceu o voto do Min. Gilmar Mendes. Nele, inicialmente, teceram-se considerações a respeito da questão da conformação constitucional do mandado de injunção no Direito Brasileiro e da evolução da interpretação que o Supremo lhe tem conferido. Ressaltou-

se que a Corte, afastando-se da orientação inicialmente perfilhada no sentido de estar limitada à declaração da existência da mora legislativa para a edição de norma regulamentadora específica, passou, sem assumir compromisso com o exercício de uma típica função legislativa, a aceitar a possibilidade de uma regulação provisória pelo próprio Judiciário. Registrou-se, ademais, o quadro de omissão que se desenhou, não obstante as sucessivas decisões proferidas nos mandados de injunção. Entendeu-se que, diante disso, talvez se devesse refletir sobre a adoção, como alternativa provisória, para esse impasse, de uma moderada sentença de perfil aditivo. Aduziu-se, no ponto, no que concerne à aceitação das sentenças aditivas ou modificativas, que elas são em geral aceitas quando integram ou completam um regime previamente adotado pelo legislador ou, ainda, quando a solução adotada pelo Tribunal incorpora "solução constitucionalmente obrigatória". Saliu-se que a disciplina do direito de greve para os trabalhadores em geral, no que tange às denominadas atividades essenciais, é especificamente delineada nos artigos 9 a 11 da Lei 7.783/89 e que, no caso de aplicação dessa legislação à hipótese do direito de greve dos servidores públicos, afigurar-se-ia inegável o conflito existente entre as necessidades mínimas de legislação para o exercício do direito de greve dos servidores públicos, de um lado, com o direito a serviços públicos adequados e prestados de forma contínua, de outro. Assim, tendo em conta que ao legislador não seria dado escolher se concede ou não o direito de greve, podendo tão-somente dispor sobre a adequada configuração da sua disciplina, reconheceu-se a necessidade de uma solução obrigatória da perspectiva constitucional. MI 712/PA, rel. Min. Eros Grau, 25.10.2007. (MI-712).⁴⁰

Leia-se o voto do ex-ministro do STF que determinou a aplicação adaptada da lei 7.783/89, destinada aos trabalhadores da iniciativa privada, que, provisoriamente, até que se edite lei específica regulamentando o direito:

53. Isto posto, a norma, na amplitude que a ela deve ser conferida no âmbito do presente mandado de injunção, compreende conjunto integrado pelos artigos 1º ao 9º, 14, 15 e 17 da Lei n. 7.783/89, com as alterações necessárias ao atendimento das peculiaridades da greve nos serviços públicos, que introduzo no art. 3º e seu parágrafo único, no art. 4º, no parágrafo único do art. 7º, no art. 9º e seu parágrafo único e no art. 14 e 21. Este, pois, é o conjunto reclamado, no quanto diverso do texto dos preceitos mencionados da Lei 7.783/89.

"Art. 3º Frustrada a negociação ou verificada a impossibilidade de recursos via arbitral, é facultada a cessação parcial do trabalho.

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

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

“

Art. 7º
[...]

⁴⁰ Informativo STF de número 485.

Parágrafo único. É vedada a rescisão de contrato de trabalho durante a greve, exceto na ocorrência da hipótese prevista no art. 14”;

“Art. 9º Durante a greve, o sindicato ou a comissão de negociação, mediante acordo com a entidade patronal ou diretamente com o empregador, manterá em atividade equipes de empregados com o propósito de assegurar a regular continuidade da prestação do serviço público.

Parágrafo único. É assegurado ao empregador, enquanto perdurar a greve, o direito de contratar diretamente os serviços necessários a que se refere este artigo”;

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

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

Percebem-se algumas alterações da redação legal. Todas são muito pontuais e tratam, apenas, da adequação da norma ao servidor público.

No artigo 3º, há alteração de “cessação coletiva do trabalho“ para “cessação parcial do trabalho”. Deve-se refletir dois pontos de raciocínio. O primeiro seria a adequação ao princípio da continuidade do serviço público. Importantíssimo. O segundo parâmetro seria até quanto essa parcialidade diminuiria os efeitos da greve, prejudicando assim a sua efetividade como ferramenta de manifestação válida na negociação coletiva com a administração pública.

Artigo 4º, mais uma adequação. “Alterou-se de “paralisação coletiva” para paralisação parcial”.

O artigo 7º permite o rompimento do vínculo trabalhista com o servidor público caso não seja observado os preceitos legais. Importante notar que o servidor público em estágio probatório pode aderir a greve, porém, terá outra condição de julgamento em virtude do caráter trabalhista que se encontra junto a administração pública.

Os artigos 9º e 14 deixam lacunas quanto ao percentual requerido a fim de manter a prestação da atividade pública e cita o abuso de direito quando da não observância dos preceitos legais.

Essa regulamentação normativa, não legislativa, vale ressaltar, é de suma importância, pois traz alguma orientação aos grevistas no “modus operandi”. Mais que isso, cria um embasamento jurídico, mesmo que provisório e inadequado, impedindo que entes públicos editem decretos ou resoluções proibindo o exercício do direito de greve de seus servidores.

3.7 Competência para processar e julgar ações envolvendo o direito de greve do servidor público.

A Emenda Constitucional de número 45/2004 realizou a inclusão de dois incisos que trazem a Justiça do Trabalho como competente para julgar ações envolvendo o direito de greve:

Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

I as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)⁴¹

II as ações que envolvam exercício do direito de greve; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)⁴²

Não houve apresentação de nenhuma ressalva na Constituição Federal quanto a greve realizada na iniciativa pública ou privada. Sendo, então, entendida que ambas seriam de competência da Justiça do Trabalho.

Vale esclarecer que a greve reflete questão diferente da discussão envolvendo direitos e obrigações nas relações estatutárias. Esta continua sendo de

⁴¹ O STF, na ADI 3.395-6, concedeu liminar com efeito *ex tunc* suspendendo qualquer interpretação ao inciso I, do art. 114 da CF que incluía na competência da Justiça do Trabalho a apreciação de causas instauradas entre o Poder Público e seus servidores, vinculados por típica relação de ordem estatutária.

⁴² Disponível em www.planalto.gov.br . Acesso em 25 de maio de 2012.

competência da Justiça Comum. Já a solução da controvérsia sobre a greve ficou sendo competente a Justiça do Trabalho conforme texto constitucional.⁴³

Entretanto, STF manifestou-se contrário, conforme preleciona o José dos Santos Carvalho Filho:

Não foi esse, contudo, o entendimento do STF, para quem: a) se a greve estiver adstrita a uma única região da Justiça Federal, competente será o Tribunal Regional Federal; b) se tiver a extensão de uma só entidade federativa, será o mesmo TRF (para servidores federais) ou o Tribunal de Justiça (para servidores estaduais e municipais); c) se o movimento abranger mais de um ente federativo ou mais de uma região da Justiça Federal, a competência será do Superior Tribunal de Justiça. O fundamento do decisório teve suporte na aplicação analógica da Lei nº 7.701/88, que dispõe sobre a especialização das turmas dos tribunais do trabalho em processos coletivos – diploma, aliás, que, com máxima vênia, nenhuma relação tem com a competência trabalhista para dirimir dissídios coletivos sobre greve, nos termos do já citado art. 114, II, CF. Por conseguinte a matéria, a nosso ver, está inçada de imprecisões.⁴⁴

Portanto, fica competente a Justiça Comum, Tribunal de Justiça, nos casos de servidores municipais e estaduais de um mesmo ente público. Ou, no caso do serviço público federal, deve-se avaliar a territorialidade do movimento a fim de se especificar qual Justiça será competente.

⁴³ FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo, 17 ed, Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2011.pág 719

⁴⁴ FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo, 17 ed, Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2011.pág 719

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A greve, direito fundamental de qualquer trabalhador, seja da iniciativa privada ou da iniciativa pública, é instrumento indispensável nas negociações coletivas.

Desde o século XVII, os empregados manifestam-se contra seus empregadores em busca de melhores condições de trabalho. Todavia, percebeu-se que a greve passou a apresentar outro conceito. Anteriormente, considerava-se um delito que deveria ser fortemente combatido. Tal contexto arcaico foi vencido, pois a sociedade almejava melhores condições sócias cuja greve serviria importante meio de mudança.

Posteriormente, como direito, a greve não deixava de causar sentimentos contrários na sociedade. A população era considerada o “patrão” nas disputas entre administração pública e servidor público.

As mudanças de posicionamento do Supremo Tribunal Federal, quando, inicialmente, declarava-se apenas a morosidade do Poder Legislativo em editar lei específica, posteriormente a indicação de prazo para elaborar regulamentação não traziam resultados para os grevistas que tinham o seu direito tolhido. Acertado julgamento dos mandados de injunções seria compor norma integradora a fim de que pudesse ser aplicado ao funcionalismo público.

Contudo, tal aplicação, traz o embate entre uma norma constitucional que dispões sobre direito fundamental que é a greve e o princípio fundamental da continuidade do serviço público. Por isso, inteligente solução do Poder Judiciário é a imposição de que haja paralisação parcial quando se tratar de atividade essencial, sob pena de se impor sanção ao sindicato que não obedecer a decisão judicial.

A instabilidade se dá, principalmente, por conta da falta de limites que não é disciplinada. A utilização da lei 7783/89 como norma integradora do direito brasileiro do direito de greve no serviço público é mera ação paliativa. A existência de

particularidades em cada esfera de trabalho – privada e pública - assim como de regimes jurídicos diferentes incide em ação de duvidosa resolução. Não se pode acreditar que o problema está resolvido. Por que os oito projetos de lei que estão na Câmara dos Deputados não foram analisados/votados?

Surge um questionamento simples. Tem-se interesse em regulamentar importante direito? Por que passados mais de vinte anos, ainda se encontra refém da omissão do Poder Legislativo?

Ademais, a greve não parece ser o maior problema do país quando se refere a qualidade dos serviços públicos. Percebe-se que mais importante que a regulamentação da greve, seria a disponibilidade da administração pública assim como os servidores públicos cumprirem com suas obrigações, ou seja, a administração deve proporcionar à população as melhores condições por meio de investimentos na área da saúde, educação e lazer, sem esquecer, o fator fundamental de um serviço bem prestado que é a motivação do servidor.

5 REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2004.

CANOTILHO, Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 1998.

CARMO, Milla Guimarães; CASELLA, Daniel Marcelo Alves. **Direito de Greve do Servidor Público**. Disponível em <http://www.webartigos.com/artigos/o-direito-de-greve-do-servidor-publico/3031/> Acesso em 10 de abril de 2012.

CARVALHO, Uilliam Frederic D' Lopes. **Greve no Serviço Público**. <http://jus.com.br/revista/texto/19471> Acesso em 10 de abril de 2012.

Constituição Federal do Brasil. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 1 de abril de 2012

DI PIETRO, Maria Silvia Zanela. **Direito Administrativo**. 20ed, São Paulo: Atlas, 2007.

DWORKIN, Ronald. **Taking Rights Seriously**. Cambridge (Mass.): Harvard University Press, 1978.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**, 17 ed, Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2011.

JUNIOR, José Cairo. **Curso de Direito do Trabalho**. Bahia: Editora Jus Podivm, 2010.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 13ed, São Paulo: Método, 2006.

LIMA, Francisco Gérson Marques de. **Greve: um direito antipático**. Disponibilizado na disciplina de Trabalho I da Universidade Federal do Ceará.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27ed São Paulo: Malheiros 2010.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo: Saraiva, 2006.

QUARESMA, Lígia Maria Silvia. **Direito de Greve aos Servidores Públicos Civis: entraves ao seu exercício**. Disponível em <http://jus.com.br/revista/texto/21648>
Aceso em 15 de abril de 2012.

SILVA, Antônio Álvares da. **Greve no Serviço Público: DEPOIS DA DECISÃO DO STF**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

SÜSSEKIND, Arnaldo. **Direito Constitucional do Trabalho**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.