

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO**

O DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO

ALINE BARRETO MIRON

Rio de Janeiro

2017 / 2º

ALINE BARRETO MIRON

O DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Rodrigo de Lacerda Carelli**.

Rio de Janeiro

2017 / 2º

ALINE BARRETO MIRON

O DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Rodrigo de Lacerda Carelli**.

Data da Aprovação: __ / __ / ____.

Banca Examinadora:

Orientador: Rodrigo de Lacerda Carelli

Membro da Banca

Membro da Banca

Rio de Janeiro

2017 / 2º

CIP - Catalogação na Publicação

MM676d MIRON, ALINE BARRETO
O DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO / ALINE
BARRETO MIRON. -- Rio de Janeiro, 2017.
75 f.

Orientador: RODRIGO DE LACERDA CARELLI.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
de Direito, Bacharel em Direito, 2017.

1. DIREITO DE GREVE. 2. SERVIDOR PÚBLICO. 3.
REGULAMENTAÇÃO. 4. INÉRCIA DO LEGISLATIVO. 5.
GARANTIA CONSTITUCIONAL. I. CARELLI, RODRIGO DE
LACERDA, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Dedico este trabalho, assim como todas as
minhas demais conquistas, aos meus pais
Sandra Francisca e Rosildo Antônio.

Obrigada por nunca terem medido esforços.

Sem vocês eu não teria chegado até aqui.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, por toda atenção e dedicação dispensada na elaboração deste trabalho.

Aos professores da Faculdade Nacional de Direito que, ao longo de minha graduação mostraram-se sempre empenhados em partilhar seus conhecimentos e estimular o pensamento crítico.

Aos meus pais, por nunca terem medido esforços para que um dia eu pudesse concluir a graduação de Direito.

À minha família, por sempre ter acreditado em mim.

Aos amigos, pela parceria de todos os dias dentro e fora de sala.

Ao meu namorado, por todo incentivo e paciência.

“Ninguém conhece as suas próprias capacidades enquanto não as colocar à prova”

– Públio Siro

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo a análise do direito de greve do servidor público. A greve é um direito fundamental constitucionalmente previsto, seja para os trabalhadores celetistas quanto para os servidores estatutários, mas como direito fundamental não é absoluto e deve observar limites. Na seara do direito público, o exercício do direito de greve deve observar limites maiores, de modo a não ferir princípios constitucionais como o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e da continuidade dos serviços públicos. Embora o direito de greve dos servidores públicos esteja previsto no artigo 37, inciso VII, da Constituição da República, este depende de regulamentação por parte do legislador infraconstitucional. Até o presente momento, os servidores públicos enfrentam dificuldades no exercício deste direito, pois a norma definidora do direito ainda não fora elaborada. Em recente decisão da Suprema Corte brasileira, no Recurso Extraordinário nº 693.456, e dos Mandados de Injunção nº 670/ES, 708/DF e 712/PA, foi admitida a aplicação provisória da Lei 7.783/1989, de modo a regulamentar o direito de greve dos servidores públicos, enquanto não for editada lei específica.

Palavras-chave: Direito de Greve; Servidor Público; Jurisprudência; Aplicação subsidiária; Serviço Público.

ABSTRACT

This paper has as object the analysis of the government employee's right to strike. The strike is a constitutionally protected fundamental right, that includes workers of CLT and statutory regimes, but as a fundamental right it's not absolute and has to observe limits. In the public law, the exercise of the right to strike has to observe certain limits, in a way that doesn't disrespect constitutional principles as the supremacy of public interest over private and the continuity of public services. Though the right to strike is foreseen by article 37, subsection VII, of the Republic's Constitution, it depends on regulation by infra-constitutional legislator. At the present moment, the government employees face difficulties in exercise this right, because the rule that defines the right is not elaborated yet. In a Brazilian Supreme Court's recent decision the Extraordinary Appeal no. 693.456, and the Mandatory Injunction no. 670/ES, 708/DF and 712/PA, was admitted the provisory application of Law 7.783/1989, that regulates the government employees' right to strike while a specific rule is not edited.

Key-words: Right to Strike; Government Employee; Jurisprudence; Subsidiary Application; Public Service.

SÍMBOLOS, ABREVIATURAS, SIGLAS E CONVENÇÕES

Art. – Artigo

ARE – Recurso Extraordinário com Agravo

CDC – Código de Defesa do Consumidor

CF – Constituição Federal

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CP – Código Penal

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

DF – Distrito Federal

EC – Emenda Constitucional

MG – Minas Gerais

MI – Mandado de Injunção

Min. – Ministro/Ministra

MT – Mato Grosso

PA – Pará

RCL – Reclamação

RE – Recurso Extraordinário

RO – Recurso Ordinário

STF – Supremo Tribunal Federal

TO - Tocantins

TST – Tribunal Superior do Trabalho

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1 O INSTITUTO DA GREVE.....	14
1.1. Breve contexto histórico do surgimento da greve	14
1.2. Evolução histórica e normativa do instituto no Brasil	16
1.3. Natureza Jurídica	21
1.4. As perspectivas acerca do conceito de greve	24
1.5. Modalidades de greve.....	27
1.6. Titularidade do direito de greve	29
1.7. Greve ambiental	31
1.8. Greve política e de solidariedade	34
2 A GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO	36
2.1. Do servidor público	36
2.2. Do serviço público	37
2.3. Do reconhecimento do direito	38
2.4. Da aplicabilidade do dispositivo constitucional.....	41
2.5. Da negativa do direito	46
2.6. Limitações ao direito de greve pelos servidores públicos civis, sob a ótica dos princípios administrativos	51
2.7. A greve nos serviços e atividades essenciais.....	54
3 ANÁLISE DA DECISÃO DO STF SOBRE O DIREITO DE GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO	56
3.1. Considerações acerca do Mandado de Injunção	56
3.2. Efeitos da decisão proferida em sede de mandado de injunção	57
3.3. Os mandados de injunção nº 670, 708 e 712	59
3.4. Conteúdo da normatização emitida pelo STF	61
3.5. Comentários à normatização emitida pelo STF	64
3.6. O Recurso Extraordinário nº 693.456.....	67
CONCLUSÃO	70
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	73

INTRODUÇÃO

O presente texto tem como objetivo analisar o direito de greve do servidor público, que até a presente data, após quase trinta anos de ter sido promulgada a Constituição Federal de 1988, não fora regulamentado por lei específica, como determina o artigo 37, inciso VII, da referida Carta Constitucional. Trata-se de tema relevante e atual, principalmente em razão da grave crise política e econômica que vem assolando o país, o que vem ocasionando diversas greves no Brasil, inclusive no âmbito público.

Quanto à metodologia, serão analisados os posicionamentos e fundamentos sobre o exercício do direito de greve dos servidores públicos dos principais doutrinadores no âmbito do Direito do Trabalho, do Direito Constitucional e do Direito Administrativo, bem como análise das mais recentes e relevantes decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o tema.

A greve, entendida como a suspensão temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador, é um direito social fundamental, assegurado pela Constituição de 1988 aos trabalhadores da iniciativa privada e aos servidores públicos civis. Como direito fundamental, o direito de greve não é absoluto e seu exercício deve respeitar os preceitos que norteiam o ordenamento jurídico constitucional brasileiro.

Na seara do direito público, as limitações ao direito de greve dos servidores públicos civis advêm, principalmente, da observância dos princípios administrativos, como os princípios da supremacia do interesse público sobre o privado, da indisponibilidade e da continuidade dos serviços públicos. Isso porque na relação estatutária não há tensão entre o capital e trabalho, como ocorre no campo das atividades econômicas, em que o movimento grevista coloca em risco os interesses do capital. No serviço público há uma contradição direta entre os interesses dos servidores e o interesse dos indivíduos que dependem da prestação do serviço público.

Em razão da falta de regulamentação do direito de greve dos servidores, há divergências doutrinárias quanto à legalidade e a legitimidade do exercício deste direito, inclusive sobre a natureza jurídica do instituto. O mesmo não ocorreu com os trabalhadores da iniciativa privada, visto que o direito destes foi regulamentado após um ano da promulgação da Constituição de 1988, com a edição da lei nº 7.783/89.

O tema foi objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento dos Mandados de Injunção nº 670, 708 e 712, em que restou determinado que deveria ser aplicada aos servidores públicos, de forma provisória, a lei nº 7.783/89, com as devidas adaptações ao funcionalismo público, enquanto não fosse editada lei específica, e do Recurso Extraordinário nº 693.456, em que ficou decidido que a Administração Pública deve realizar os descontos de salários dos dias parados em razão de greve de servidor, exceto quando o movimento grevista tiver sido motivado por conduta ilícita do Poder Público, como, por exemplo, atraso de salários.

Diante disso, o presente trabalho abordará, no primeiro capítulo, o contexto mundial e brasileiro do surgimento da greve, inclusive no que tange à sua evolução normativa no ordenamento brasileiro; as divergências doutrinárias e jurisprudenciais acerca da natureza jurídica do instituto e do conceito de greve; as modalidades de greve apontadas pela doutrina, sendo feita também uma análise específica da greve ambiental, instituto recente na doutrina, e da greve política e de solidariedade; e, ainda, fará uma análise a respeito da titularidade do direito de greve, apontando quem são os destinatários do direito.

No capítulo seguinte, será feita uma análise da greve no serviço público, a partir do conceito de servidor público e de serviço público. Além disso, será demonstrado onde e de que forma está sendo reconhecido o direito de greve no ordenamento jurídico atual; as discussões acerca da aplicabilidade do art. 37, inciso VII; as hipóteses em que a Constituição Federal de 1988 veda o exercício do direito, de forma expressa; as limitações impostas ao exercício do direito pelos servidores públicos frente aos princípios administrativos e, ainda, de que forma se dá a greve nos serviços e atividades essenciais.

Por fim, no terceiro e último capítulo, será feita uma análise das recentes decisões do Supremo Tribunal Federal, que determinaram, pela via do Mandado de Injunção, a aplicação provisória da Lei nº 7.783/89 aos servidores públicos civis, sendo feita ainda comentários acerca da normatização emitida pela Suprema Corte no julgamento do MI nº 712/PA.

CAPÍTULO 1: O INSTITUTO DA GREVE

1.1. Breve contexto histórico do surgimento da greve

A greve é uma das manifestações coletivas mais antigas e complexas produzidas pela sociedade. Ao longo da história, em diversas épocas, têm-se notícia de grupos de trabalhadores organizados, cujas reivindicações eram em prol de melhores condições de trabalho.

Alguns autores entendem que a primeira referência histórica do movimento paredista se deu ainda no século XII, a.C., no Antigo Egito, durante o reinado de Ramsés III, onde ocorreu o movimento dos “pernas cruzadas”¹. Nesse episódio, trabalhadores se recusaram a trabalhar nas construções do túmulo de um faraó, cruzando as pernas, em protesto, pois não haviam recebido o que lhes havia sido prometido. Outros, porém, remontam a história da greve ao êxodo em massa dos hebreus ao abandonarem o Egito.

Embora o movimento paredista não seja um fenômeno recente, o termo “greve” é relativamente novo. Isso porque o termo “greve” tem origem na palavra francesa *grève*, cujo significado é areal, cascalho. Há relatos de que antes da canalização do Rio Sena em Paris, devido às enchentes, pedras e gravetos eram depositados em uma praça, que ficou conhecida como *place de grève*, hoje denominada de *Place de l'Hôtel de Ville*.

A *place de grève* ficou conhecida como o local onde os operários se reuniam quando estavam insatisfeitos com as condições de trabalho ou na hipótese de paralisação do serviço. Era também o local onde os empregadores iam para buscar mão de obra. Assim, quando o operário não comparecia ao trabalho, era informado ao empregador que aquele estava em *Grève*. Com isso o termo greve passou a ser utilizado como sinônimo de paralisação do trabalho.

¹ Cf. VIDAL NETO, Pedro. **O direito de greve: evolução histórica**, *In: Direito sindical brasileiro: estudos em homenagem ao prof. Arion Sayão Romita*. São Paulo: LTr, 1998, p. 302.

O instituto da greve recebeu diversos tratamentos ao longo da história. Alguns ordenamentos jurídicos entendiam a greve como liberdade, em outros o instituto era classificado como fato social danoso, sendo tratado como delito, mas também haviam ordenamentos que o consideravam como direito.

Nesse sentido, Sérgio Pinto Martins²: “na história mundial da greve, vamos verificar que ela foi cronologicamente considerada um delito, principalmente no sistema corporativo, depois passou a liberdade, no Estado Liberal e, posteriormente, a direito, nos regimes democráticos”.

Em Roma, no Baixo Império, ocorreram paralisações de trabalhadores no serviço público, em atividades essenciais, que foram imediatamente reprimidas por lei. Na Europa, a greve, inicialmente foi proibida pelos ordenamentos jurídicos, principalmente nos regramentos francês e inglês.

No regime das corporações de ofício, antes da Revolução Francesa, os movimentos paredistas foram considerados como infrações penais graves. Na França, através da Lei *Le Chapelier*, em 1791, houve a proibição de qualquer forma de grupamento profissional que objetivasse a defesa de direitos coletivos. O Código Penal de Napoleão (1810), previa que a greve de trabalhadores seria punida com prisão e multa.

Na Inglaterra de 1799 e 1800, o *Combination Act* previa como crime de conspiração à Coroa a coalizão dos trabalhadores para conseguir aumento salarial ou melhores condições de trabalho.

Após alguns anos, teve início o período de tolerância, assim denominado pelos autores de Direito do Trabalho, pois as leis deixaram de proibir as coalizões, a greve e a associação sindical, mas sequer reconheciam esses fenômenos como direito legítimo. Esse período teve início em 1824, na Inglaterra, com a promulgação da Lei *Francis Place*, e, em 1864, na França.

Ocorre que, autores como Carlos Henrique Bezerra Leite³ entendem que os movimentos paredistas ocorridos antes da Revolução Industrial não poderiam ainda ser considerados como greve propriamente dita, mas apenas a origem precoce dos movimentos coletivos dos

² MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 834.

³ LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **A greve como direito fundamental**. 2.ed. Curitiba: Juruá, 2014, p. 12.

trabalhadores, pois naquela época ainda não havia estruturas de relações de trabalho, apenas um sistema social escravista e servil. Nesse sentido, leciona Amauri Mascaro Nascimento:

Com a Revolução Industrial, as greves ganharam intensidade. Em Lyon, em 1831, surgiu a primeira grande greve na França, contra os fabricantes que se recusavam a atribuir ao salário uma força obrigatória jurídica, mas simplesmente moral. Ainda na França apareceram greve de *solidarité* (*Rue Transnonain*), greves de *protestatiton contre un texte législatif* e greves gerais, muitas de fundo político, insufladas pela difusão das ideias socialistas.⁴

Somente após a Revolução Industrial houve a massificação do trabalho assalariado. Dessa forma, Raimundo Simão de Melo⁵ entende que o marco inicial da história da greve são os movimentos sindicais dos ingleses.

1.2. Evolução histórica e normativa do instituto no Brasil

No Brasil, o instituto da greve surgiu em meados do século XIX, quando houve um crescimento exponencial do número de fábricas no país. Em 1858, no Rio de Janeiro, tipógrafos representados pela Associação Tipográfica Fluminense organizaram a primeira greve de que se tem notícia no Brasil, reivindicando melhores salários.

As constituições de 1824, 1891 e 1934 não previam o instituto da greve, sendo esta considerada apenas como fato social tolerado pelo Estado. O primeiro regramento brasileiro a tratar da greve foi o Código Penal de 1890, prevendo o instituto da greve como crime e punindo o infrator com pena de detenção em seus artigos 205 e 206. Ocorre que o Decreto nº 1162/1890 alterou os referidos dispositivos, criminalizando somente a greve violenta. Segue redação do decreto 1162/1890:

O Chefe do Governo Provisório da Republica dos Estados Unidos do Brazil, considerando que a redacção dos arts. 205 e 206 do Codigo Criminal pode na execução dar logar a duvidas e interpretações erroneas e para estabelecer a clareza indispensavel, sobretudo nas leis penaes, decreta:

Art. 1.º Os arts. 205 e 206 do Codigo Penal e seus paragraphos ficam assim redigidos:

⁴ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de direito do trabalho: história e teoria geral do direito do trabalho: relações individuais e coletivas do trabalho**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 890.

⁵ MELO, Raimundo Simão. **A greve no direito brasileiro**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2017, p. 19.

Art. 205. Desviar operarios e trabalhadores dos estabelecimentos em que forem empregados, por meio de ameaças e constrangimento:

Penas – de prisão cellualar por um a tres mezes e de multa de 200\$ a 500\$000.

Art. 206. Causar ou provocar cessaçãõ ou suspensãõ de trabalho por meio de ameaças ou violencias, para impôr aos operarios ou patrões augmento ou diminuicãõ de serviço ou salario:

Penas – prizãõ cellualar por um a trez mezes⁶

No ano de 1930 foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, com o objetivo de concretizar o projeto do governo de interferir diretamente no conflito entre capital e trabalho. Isso porque até esse momento, as questões referentes ao direito do trabalho eram tratadas pelo Ministério da Agricultura, que não possuía a devida atenção pelo governo. Ocorre que os avanços foram poucos no que tange a proteção de direitos trabalhistas. Inclusive, a Lei de Segurança Nacional (Lei nº 38/32) proibiu o exercício do direito de greve pelos trabalhadores.

A Constituição de 1937 instituiu a criação da Justiça do Trabalho e foi a primeira constituição a prever o instituto da greve. O regramento constitucional considerava a greve e o *lockout* como recursos antissociais, incompatíveis com os interesses da produção nacional.

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

A greve e o lock-out são declarados recursos anti-sociais nocivos ao trabalho e ao capital e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional.⁷

A Justiça do Trabalho foi instituída pelo Decreto-lei 1.237/39. O referido decreto previu rígidas punições aos trabalhadores que participassem de movimentos grevistas, como, por exemplo, pena de suspensão, demissão por justa causa e até mesmo detenção.

O Código Penal de 1940, em seu texto original, previa como delito a paralisação do trabalho, caso houvesse perturbação da ordem pública ou se contrariasse os interesses públicos.

⁶ BRASIL. Decreto 1.162, de 12 de dezembro de 1890. Altera a redação dos artigos 205 e 206 do Código Criminal. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=391335&id=14442752&idBinario=15630016&mime=application/rtf>>. Acesso em: 02 out. 2017.

⁷ BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-35093-10-novembro-1937-532849-publicacaooriginal-15246-pl.html>. Acesso em: 02 out. 2017.

Paralisação de trabalho, seguida de violência ou perturbação da ordem

Artigo 200, participar de suspensão ou abandono coletivo de trabalho, praticando violência contra pessoa ou contra coisa.

Pena-detenção, de 1 mês a 1 ano, e multa, além da pena correspondente à violência.

Parágrafo Único – Para que se considere coletivo o abandono de trabalho é indispensável o concurso de, pelo menos, três empregados.

Paralisação de trabalho de interesse coletivo

Artigo 201, Participar de suspensão ou abandono coletivo de trabalho, provocando a interrupção de obra pública ou serviço de interesse coletivo.

Pena – detenção, de 6 meses a 2 anos, e multa. ⁸

Até mesmo a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) estabelecia em sua redação original a greve como uma prática delituosa. Vide redação original dos artigos 723 e 724:

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

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

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

- a) se a ordem for ato de assembléia, cancelamento do registo da associação, além da multa de Cr\$ 5.000,00 (cinco mil cruzeiros), aplicada em dobro, em se tratando de serviço público;
- b) se a instigação ou ordem for ato exclusivo dos administradores, perda do cargo, sem prejuízo da pena cominada no artigo seguinte.⁹

A Constituição da República de 1946¹⁰, em seu artigo 158, reconheceu a greve como um direito dos trabalhadores, estabelecendo que o exercício do direito deveria ser regulado por lei.

⁸BRASIL. Decreto-lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: <www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2848-7-dezembro-1940-412868-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 03 out. 2017.

⁹BRASIL. Decreto-lei 5.452, de 1 de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: <www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5452-1-maio-1943-415500-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 03 out. 2017.

¹⁰BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 03 out. 2017.

Diante deste contexto, o Decreto-lei nº 9.070/46, garantiu o reconhecimento do direito de greve no país, mas não o estendeu às atividades fundamentais.

Somente em 1964, após o golpe militar, o instituto da greve foi regulamentado pela Lei 4.330/64, conhecida como “Lei da Greve”. A lei da greve determinou os casos específicos em que o movimento grevista seria considerado como ilegal. Segue redação original:

Art. 22. A greve será reputada ilegal:

I - Se não atendidos os prazos e as condições estabelecidas nesta lei;

II - Se tiver objeto reivindicações julgadas improcedentes pela justiça do Trabalho em decisão definitiva, há menos de 1 (um) ano;

III - Se deflagrada por motivos políticos, partidários, religiosos, sociais, de apoio ou solidariedade, sem quaisquer reivindicações que interessem, direta ou legitimamente, à categoria profissional;

IV - Se tiver por fim alterar condição constante de acôrdo sindical, convenção coletiva de trabalho ou decisão normativa da Justiça do Trabalho em vigor, salvo se tiverem sido modificadas substancialmente os fundamentos em que se apoiam.¹¹

Carlos Henrique Bezerra Leite aponta ainda que o artigo 20, parágrafo único, da Lei 4.330/64 estabelecia que a greve ilícita, nos moldes do artigo 22, suspendia o contrato e o pagamento dos dias de paralisação ficava a cargo do empregador ou da Justiça do Trabalho, desde que fossem deferidas, no todo ou em parte, as reivindicações formuladas pelos grevistas.

Para Francisco Osani de LAVOR, a Lei de greve impôs tantas restrições ao exercício do direito de greve que os juslaboristas a chamavam de Lei do delito da greve.¹²

A Constituição Federal de 1967 assegurou o direito de greve aos trabalhadores da iniciativa privada, vedando-o aos servidores públicos e atividades essenciais definidas em lei. A Emenda Constitucional nº 01/69 limitou-se a manter a disposição constitucional anterior, em seus artigos 162 e 165, XXI.

¹¹ BRASIL. Lei 4.330, de 1 de junho de 1964. Regula o direito de greve, na forma do art. 158, da Constituição Federal. Disponível em: <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/128652/lei-4330-64>>. Acesso em: 03 out. 2017.

¹² LAVOR, Francisco Osani. **A greve no contexto democrático**. In: Revista Síntese Trabalhista, 82, abril/96, Porto Alegre, p.12.

O Decreto-Lei nº 1.632/78 estabeleceu quais seriam os serviços públicos e atividades essenciais em que o exercício do direito de greve estaria proibido.

No mesmo sentido, a Lei da Segurança Nacional (Lei 6.620/78) previa os crimes contra a segurança nacional, punindo a incitação à paralisação dos serviços públicos e à cessação coletiva do trabalho por parte de funcionários públicos.

A partir de 1979, eclodiram diversos movimentos grevistas no Brasil. Com o passar dos anos, houve um reconhecimento formal de que a greve consistiria em uma forma legítima de manifestação dos interesses sociais da classe trabalhadora.

Diante desse novo modelo de relação de trabalho, a Constituição da República de 1988 passou a reconhecer o instituto da greve como um direito social, um instrumento democrático a serviço da cidadania, sendo entendido como uma reação natural dos trabalhadores em prol de melhoria nas condições de trabalho.

A Constituição de 1988 assegurou aos trabalhadores da iniciativa privada o direito de greve em seu artigo 9º, regulamentado atualmente pela lei 7.783/89.

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

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

§ 2º - Os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei.¹³

No que tange aos servidores públicos civis, a Constituição Federal também reconheceu a eles o direito de greve em seu artigo 37, VII, condicionando, porém, seu exercício, primeiramente, à edição de lei complementar. Com a Emenda Constitucional nº 19/98¹⁴, o exercício do direito passou a depender de regulamentação por lei específica.

¹³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 03 out. 2017.

¹⁴ BRASIL. Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1988. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 03 out. 2017.

Ocorre que, até o presente momento, não houve a edição do ato legislativo necessário para regulamentar o exercício do direito de greve pelos servidores públicos civis.

É necessário frisar que a Constituição da República de 1988, em seu artigo 142, §3º, IV, não estendeu aos militares o direito de greve.

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

§3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições:

IV – ao militar são proibidas a sindicalização e a greve.

1.3. Natureza jurídica

A natureza jurídica de um instituto, segundo Carlos Henrique Bezerra Leite, está ligada à essência do instituto, o que ele representa para o mundo jurídico, à luz das noções jurídicas que guardam correspondência com ele. O autor é esclarecedor quanto a isto:

Sabe-se que o direito, como fenômeno histórico, está umbilicalmente ligado às circunstâncias políticas, econômicas e sociais que caracterizam a sociedade num dado momento. Desvendar, pois, a natureza jurídica da greve exige incursões em torno das referidas circunstâncias.¹⁵

Após a análise da evolução histórica do direito de greve é possível perceber que o instituto guardou íntima ligação com o regime político adotado. Como dito anteriormente, a greve pode ser compreendida sob três dimensões: delito, liberdade e direito.

A greve-delito é fruto de uma concepção paternalista e autoritária do Estado, existente em regimes corporativos aparelhados de órgãos destinados a impor soluções aos conflitos coletivos de trabalho. A greve-liberdade é fruto de uma concepção liberal, onde o Estado compreende o instituto como fato socialmente indiferente, sujeito apenas a punições, quando violento ou perturbador da ordem pública, atuando o Estado como mero espectador das lutas

¹⁵ LEITE, op. cit, p. 17.

entre as forças do capital e do trabalho. A greve-direito é fruto de uma concepção social-democrática do Estado, passando a ser compreendida como socialmente útil e sendo protegida pelo ordenamento jurídico.

Há entendimentos de que a greve seria um direito potestativo, segundo o qual caberia ao empregador apenas se sujeitar ao seu exercício, não podendo se opor ao movimento. De acordo com essa corrente, o direito de greve somente tem legitimidade no contexto do contrato de trabalho.

Outros, porém, compreendem a greve como direito absoluto da pessoa, visto ter proteção constitucional em alguns ordenamentos jurídicos. Ocorre que nenhum direito é absoluto, pois até mesmo o direito à vida pode sofrer restrições, como, por exemplo, com o instituto da legítima defesa.

Há, ainda, autores que consideram a greve como direito de liberdade, onde ela estaria acima do direito, constituindo um direito dado ao indivíduo em face do Estado, o que a impediria de ser considerada delito. Essa concepção é afastada quando, por exemplo, o ordenamento adota regras que resguardam o interesse público nas atividades essenciais à comunidade.

Existe também uma teoria que qualifica a greve como autotutela. De acordo com essa teoria, a greve seria considerada com direito individual, cujo exercício estaria condicionado ao exercício do mesmo direito por parte de outros trabalhadores, portadores de iguais ou análogos interesses profissionais. Nesse caso, o ordenamento permitiria que os trabalhadores fizessem justiça com as próprias mãos, mediante ação direta, sem necessidade de apelo às autoridades judiciais.¹⁶

Para Carlos Henrique Bezerra Leite, “a greve é um fato social, razão pela qual cabe à Sociologia estudá-la. Nesse sentido, a greve significa qualquer perturbação no processo produtivo, com ou sem a paralisação temporária do trabalho”.¹⁷

¹⁶ ROMITA, Arion Sayão. **Os direitos sociais na Constituição e outros estudos**. São Paulo: LTr, 1989. p. 242-248.

¹⁷ LEITE, op. cit, p. 18.

A concepção de que a greve é um fato social é rejeitada por uma parte da doutrina, sob o argumento de que sendo fato social não caberia ao Direito regulá-la ou impor-lhe limites. Adota esse posicionamento Mauricio Godinho Delgado:

[...] a explicação [de que a greve é um fato social] deixa de ter em conta a circunstância de que cabe ao Direito, exatamente, captar no meio social os fatos que se tornaram correntes e relevantes, conferindo a eles reconhecimento jurídico [...]. Além disso, a concepção de mero fato social coloca os movimentos parciais, de imediato e automaticamente, fora da ordem jurídica, autorizando, com maior facilidade, a prática autoritária e repressiva sobre sua deflagração e dinâmica.¹⁸

Para o autor, nos termos da atual Constituição da República, a natureza jurídica da greve é de um direito fundamental de caráter coletivo. Nessa mesma direção, leciona Amauri Mascaro Nascimento “quanto à natureza jurídica da greve, nosso direito a caracteriza não como um fato social ou um ato antijurídico, mas como um direito reconhecido em nível constitucional”.¹⁹

De forma contrária, leciona Raimundo Simão de Melo:

Independentemente de ser um direito, é a greve um fato social, uma liberdade pública consistente na suspensão do trabalho, quer subordinado ou não, com o fim de se obter algum benefício de ordem econômica, social ou humana. É, em suma, o direito de não trabalhar e de, com isso, causar prejuízo ao patronato/tomador de serviços e, nos serviços e atividades essenciais, também à coletividade.²⁰

De fato, os movimentos grevistas são um fato social, uma manifestação coletiva da liberdade humana, o que não significa que estes não possam e não devam ser regulamentados pelo Direito. Pelo contrário, a regulamentação pode e deve ocorrer como forma de tornar viável e eficaz o exercício do direito. Em síntese, a greve, portanto, constitui-se de fato social regulado pelo Direito.

Apresentadas as divergências doutrinárias acerca da natureza jurídica do instituto, é oportuno ressaltar que o regramento brasileiro infraconstitucional define a greve como um direito de suspensão coletiva do trabalho contra o empregador, o que acaba por restringir o alcance do instituto, contrariando o disposto na Constituição.

Pela leitura literal do dispositivo infraconstitucional, significaria dizer que, juridicamente, só seria considerada como greve aquela restrita à relação jurídica existente entre empregados e

¹⁸ DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 11. ed. São Paulo: LTr, 2012. p. 1.448.

¹⁹ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de direito do trabalho**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 1374.

²⁰ MELO, op. cit, p. 40.

empregadores. Essa concepção mais restritiva afasta a greve de trabalhadores não empregados, como, por exemplo, os eventuais, os avulsos, os autônomos, os estagiários, etc.

Nesse diapasão, é importante demonstrar as discussões doutrinárias que envolvem o conceito de greve fornecido pelo art. 2º da Lei nº 7.783/89.

1.4. As perspectivas acerca do conceito de greve

O conceito de greve depende da forma como cada país compreende o instituto, podendo considerá-la como direito ou liberdade, em caso de admiti-la, ou como delito, na hipótese de proibi-la.

José Augusto Rodrigues Pinto define a greve como o “direito de prejudicar, uma vez que traz prejuízo econômico imediato ao empregador, frustrando-lhe o lucro. E implica prejuízo imediato à sociedade, dependendo da dimensão e da amplitude da atividade econômica do empregador”.²¹

Arnaldo Sússekind, defende que:

A greve pode corresponder a dois fenômenos sociais distintos: a) a subordinação concertada de pessoas interligadas por interesses comuns, com a finalidade de modificar ou substituir instituições públicas ou sistemas legais; b) pressão contra empresários, visando ao êxito da negociação coletiva sobre aspectos jurídicos, econômicos ou ambientais do trabalho. Na primeira hipótese, existe uma manifestação sociopolítica (sic) de índole revolucionária; e na segunda, se trata de um procedimento jurídico-trabalhista a ser regulamentado, seja por Lei (sistema heterônomo) ou por entidades sindicais de cúpula (sistema autônomo).²²

Arion Sayão Romita sustenta que “a greve é uma abstenção coletiva do trabalho deliberada por uma pluralidade de trabalhadores (do setor privado ou público) para a obtenção de um fim comum.”²³

²¹ PINTO, José Augusto Rodrigues. **Direito sindical e coletivo do trabalho**. São Paulo: Ltr, 1998, p. 269.

²² SÚSSEKIND, Arnaldo. **Responsabilidade pelo abuso do direito de greve**. Revista da Academia Nacional do Direito do Trabalho, ano I, n.1, 1993, p. 37.

²³ ROMITA, Arion Sayão. **Direitos sociais na Constituição e outros estudos**. São Paulo: LTr, 1991, p. 244.

Pela legislação brasileira, a greve é definida como a suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação de serviços a empregador.

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

Mauricio Godinho Delgado define o direito de greve sob a amplitude dada pela Constituição e pela prática histórica do Direito do Trabalho, entendendo o instituto como a paralisação coletiva, provisória, parcial ou total, das atividades dos trabalhadores em face de seus empregadores ou tomadores de serviços, com o objetivo de exercer lhes pressão, visando à defesa ou conquista de interesses coletivos, ou com objetivos sociais mais amplos.²⁴

Sergio Pinto Martins traz uma definição mais legalista e literal, entendendo que o exercício do direito de greve é garantido apenas ao trabalhador subordinado, sendo impossibilitado ao trabalhador autônomo, mas estendido ao trabalhador avulso, pois, em razão do disposto no art. 7º, XXXIV, da Constituição da República, este tem igualdade de direitos em relação ao trabalhador com vínculo empregatício permanente.²⁵

Em leitura literal do art. 2º da Lei 7.783/89, é possível perceber que o legislador infraconstitucional apenas considerou como greve aquela exercida em face do empregador, vedando, portanto, o exercício da greve realizada contra terceiros que não o empregador.

É necessário que haja uma suspensão coletiva, pois, a suspensão individual poderá ensejar a dispensa por justa causa. Isso porque trata-se de um direito coletivo, onde o grupo é titular do direito. Além disso, deve haver uma paralisação dos serviços, pois se inexistente a suspensão do trabalho não há greve, nos termos da lei. Significa dizer que o ordenamento jurídico brasileiro não considera a “greve de zelo”, onde os empregados cumprem à risca as determinações e regulamentos da empresa, esmerando-se na prestação dos serviços para provocar demora na produção, ou a “operação tartaruga”, onde os empregados fazem o serviço com extremo vagar, como greve, pois não há efetiva suspensão do trabalho.

²⁴ DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 14. ed. São Paulo: LTr, 2015, p. 1507.

²⁵ MARTINS, op. cit, p. 838.

A suspensão do trabalho deve se dar de forma temporária, tendo em vista que a suspensão por prazo indeterminado poderá caracterizar abandono de emprego, dando ensejo a dispensa por justa causa, nos termos do art. 482, I, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Art. 482. Constituem justa causa para rescisão do contrato de trabalho pelo empregador:

[...]

i) abandono de emprego;.

As reivindicações devem ocorrer de maneira ordenada e pacífica, sendo vedado pela lei o emprego de violência a pessoa ou coisas.

A paralisação poderá ser total ou parcial, ou seja, o movimento grevista poderá englobar toda a empresa ou apenas alguns setores ou seções desta. É admitido pela lei, por exemplo, que haja uma paralisação dos empregados mensalistas, continuando, entretanto, a prestação de serviços pelos empregados horistas.

Raimundo Simão de Melo cita brilhantemente Antônio Monteiro Fernandes, que afirma que para restringir o direito basta defini-lo.²⁶ No mesmo sentido, José Afonso da Silva ensina que a melhor regulamentação do direito de greve é a que não existe.²⁷

É bem verdade que a Constituição Federal reconhece o direito de greve como um direito amplo e fundamental do trabalhador. Ocorre que a doutrina trabalhista, como visto acima, e a jurisprudência, como veremos, tem procurado restringir o exercício do direito de greve a partir da definição dada pelo art. 2º da Lei 7.783/89, que o direciona ao empregado e ao empregador, em uma estrita relação trabalhista.

Todavia, uma lei ordinária não tem capacidade de mudar a essência de um direito previsto pela Constituição Federal, principalmente o direito de greve, que durante os anos de ditadura militar foi negado aos trabalhadores.

²⁶ MELO, op. cit, p. 43.

²⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 5.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989, p. 268.

A Constituição da República assegura por si própria, em seu artigo 9º, o direito de greve, sem subordiná-lo a eventual previsão em lei. Como assevera Fabio Konder Comparato: “a única restrição admissível de uma liberdade constitucional só pode advir da própria Constituição”.²⁸ É claro que isso não impede que a norma infraconstitucional defina procedimentos para o seu exercício, como, por exemplo, exigindo a realização de uma assembleia sindical que a declare, estabelecendo quórum, definindo abusos e penas.

Como estabelece José Afonso da Silva “a lei não pode restringir o direito mesmo, nem quanto à oportunidade de exercê-lo nem sobre os interesses que, por meio dele, devam ser defendidos. Tais decisões competem aos trabalhadores, e só a eles”.²⁹

É importante ressaltar, porém, que o direito de greve não é um direito absoluto porque tal não existe nos regimes democráticos, onde os direitos do cidadão devem conviver de forma harmônica.

1.5. Modalidades de greve

Como visto, atualmente a greve é considerada como um direito fundamental e um instrumento de pressão dos trabalhadores na busca de melhorias de vida e de trabalho, a qual é conceituada pelo art. 2º da Lei nº 7.783/89 como a suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador. Além da greve nos moldes tradicionais, é relevante compreender que existem outros tipos de greve ou protesto coletivo. Para tanto, Melo enuncia alguns desses tipos de greve.³⁰

A greve branca, por exemplo, se dá quando há a paralisação das atividades, desacompanhada de represálias. Quando os trabalhadores entram na empresa, paralisam as atividades e se colocam em frente às máquinas de braços cruzados, sem trabalhar, é o que se

²⁸ Artigo publicado na *Folha de São Paulo*, de 2.6.1989, *apud* COELHO, Elaine D’Avila. Embargos, interdição e greve em face do meio ambiente do trabalho. Monografia de conclusão do módulo de Direito Ambiental II, da PUC/SP, 1995, p. 55.

²⁹ SILVA, op. cit, p. 268.

³⁰ MELO, op. cit, p. 41.

chama de greve de braços cruzados. É considerado como greve geral a hipótese em que há uma paralisação de âmbito nacional, envolvendo trabalhadores de uma ou mais classes.

Há uma hipótese chamada de greve selvagem, onde o movimento grevista é iniciado espontaneamente pelos trabalhadores, sem a participação ou à revelia do sindicato. É importante ressaltar que esse tipo de greve não encontra respaldo na lei.

Um outro exemplo de protesto coletivo é a chamada de greve de zelo, onde os trabalhadores optam por seguir rigorosamente as normas da empresa atinentes à atividade, retardando, diminuindo ou restringindo o andamento da atividade. Do contrário, há a greve ativa, ocasião em que os trabalhadores aceleram exageradamente o ritmo de trabalho.

Quando há a paralisação de um setor estratégico da empresa, cuja inatividade dá ensejo a paralisação dos outros setores, ocorre o que o autor chama de greve nevrálgica.

Cassio Mesquita Barros questiona se todas as atuações batizadas com a denominação mais ou menos verossímil de greve, estariam abarcadas pela garantia constitucional. Para tanto, o próprio reconhece que:

A questão é delicada, porque um conceito aberto de greve poderia transportar a proteção constitucional às mais estranhas e antijurídicas condutas. Estão em causa interesses gerais da comunidade social demasiado importantes para prescindir um conceito jurídico de greve que permita saber, com clareza, qual a conduta digna de proteção constitucional.

O esforço seria no sentido de averiguar se este ou aquele comportamento merece ou não a proteção constitucional, é ou não adequado à vida democrática no que se chama de limites internos da greve.

Há greves impróprias em que não ocorre propriamente abstenção do trabalho, mas sua execução anormal, continuando os trabalhadores a pretender a remuneração relativa à prestação de trabalho. [...]. É difícil sustentar que a ordem jurídica aceite comportamentos que, ao mesmo tempo, se utilizam das faculdades do contrato para desorganizar a produção ou gerir negligentemente bens da empresa, que, através do mesmo contrato, foram confiados ao grevista.³¹

³¹ BARROS. Cassio Mesquita. **Responsabilidade civil do sindicato na greve**, In: Revista Síntese Trabalhista, 98, ago/97, p. 14.

Ante o exposto, conclui-se que a greve propriamente dita não se confunde com a maioria das formas de protesto coletivo mencionadas por Raimundo Simão de Melo. Existem tipos de greve, porém, que merecem uma atenção especial, como é o caso da greve política e solidariedade e a greve ambiental, que serão tratadas mais adiante.

1.6. Titularidade do direito de greve

Em nosso atual ordenamento jurídico, a greve é considerada como um direito fundamental, social e coletivo, assegurado aos trabalhadores pelo art. 9º da Constituição Federal de 1988 e pelo art. 1º da Lei 7.783/89. É necessário, porém, que se faça uma análise de quem são os destinatários do referido direito.

Sob a ótica do Direito do Trabalho, existem dois tipos de trabalho humano: o trabalho autônomo e o trabalho subordinado. O trabalho subordinado, contudo, engloba o trabalhador subordinado típico e os atípicos.

O trabalhador subordinado típico é aquele empregado plenamente protegido pelo Direito do Trabalho, cuja definição encontra-se no art. 3º³² da Consolidação das Leis do Trabalho. Os trabalhadores subordinados atípicos, entretanto, englobam os trabalhadores eventuais, avulso, temporário, doméstico, o estagiário, o servidor público, entre outros.

Ocorre que, a expressão “trabalhadores” prevista no art. 9º da Constituição não abrange todo e qualquer trabalhador. Não restam dúvidas quanto aos trabalhadores autônomos, visto que estes não são destinatários dos direitos fundamentais sociais previstos nos arts. 7º e 8º da Constituição. Restam apenas os trabalhadores subordinados.

O art. 7º, *caput*, da norma fundamental garante os direitos fundamentais sociais aos trabalhadores urbanos e rurais. São estendidos os direitos fundamentais sociais aos trabalhadores avulsos, por força do art. 7º, XXXIV, da Constituição Federal de 1988.

³² Art. 3º. Considera-se empregado toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário.

O trabalhador doméstico é parcialmente protegido pela legislação trabalhista, tendo em vista que é excluído, pelo art. 7º, *a*, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), do âmbito de aplicação da CLT. Além disso, a Constituição Federal, no parágrafo único do art. 7º somente lhe confere alguns direitos fundamentais sociais, como, por exemplo, o direito ao reconhecimento de convenções e acordos coletivos.

Apesar disso, houve uma evolução no entendimento e foi reconhecido aos trabalhadores domésticos os direitos previstos no art. 9º da Constituição, sendo-lhes aplicável, por analogia, a Lei 7.783/89, no que couber. O mesmo raciocínio é aplicável aos trabalhadores temporários, ora regidos pela Lei 6.019/74.

O trabalhador eventual e os estagiários não possuem direito de greve, pois estão excluídos da proteção trabalhista, exceto em hipótese de fraude. Sendo constatada a fraude, estes passam a ser juridicamente considerados como empregados, na forma da CLT.

A Constituição Federal assegura ainda aos servidores públicos civis o direito de greve, nos termos de lei específica. Em razão de até o momento não ter sido editada lei específica, capaz de regulamentar o exercício do direito de greve pelos servidores públicos, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Mandado de Injunção nº 712 determinou que fosse aplicada, temporariamente, a Lei 7.783/89 aos servidores públicos civis.

Faz-se mister frisar que a Constituição vedou expressamente, em seu art. 142, §3º, IV, o exercício do direito de greve pelos militares.

Portanto, no que se refere ao direito de greve, são destinatários da proteção constitucional-trabalhista o empregado rural e urbano, o trabalhador avulso, o trabalhador doméstico, o trabalhador temporário e os servidores públicos civis. Contudo, a legitimidade para deflagrar a greve é do sindicato.

Nas palavras de Carlos Henrique Bezerra Leite:

A greve é um ato coletivo decorrente de um direito coletivo que pressupõe o exaurimento da negociação coletiva, em função do que é obrigatória a participação

dos sindicatos em toda e qualquer espécie de negociação coletiva, sendo certo que é o sindicato que representa individual e coletivamente a categoria.³³

O art. 4º da Lei 7.783/89 confere à entidade sindical a legitimidade para convocar assembleia geral para definir as reivindicações e deliberar sobre a paralisação coletiva da prestação de serviços.

Tratamento diverso é conferido, caso os trabalhadores não estejam organizados em sindicato. Nessa hipótese, o art. 4º, §2º, da Lei 7.783/89 faculta que a deflagração da greve seja levada a cabo pela Comissão de Negociação, a ser eleita em assembleia geral dos trabalhadores interessados. Este dispositivo é importante, pois caso contrário os trabalhadores não organizados ficariam excluídos do direito de greve.

1.7. Greve ambiental

Trata-se de uma hipótese de greve que ainda não encontra denominação na lei e na jurisprudência, mas a doutrina já começa a tratar do assunto. Nas palavras de Celso Antônio Pacheco Fiorillo³⁴, “a greve é um instrumento constitucional de autodefesa conferido ao empregado, a fim de que possa reclamar a salubridade do seu meio ambiente do trabalho e, portanto, garantir o direito à saúde”. Significa dizer que esta greve que tem como objetivo a proteção do meio ambiente de trabalho e da vida do trabalhador.

Em razão de não haver muita discussão doutrinária a respeito do assunto, Raimundo Simão de Melo conceitua a greve ambiental como sendo “a paralisação coletiva ou individual, temporária, parcial ou total da prestação de trabalho a um tomador, qualquer que seja a relação de trabalho, com a finalidade de preservar e defender o meio ambiente do trabalho e a saúde do trabalhador”³⁵.

Embora a doutrina clássica não admita a existência de greves individuais, até mesmo pela inviabilidade prática da atuação individual, o autor prevê essa possibilidade, admitindo que um

³³ LEITE, op. cit, p. 55

³⁴ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 213.

³⁵ MELO, op. cit, p. 123.

único trabalhador pode ser titular do direito de greve ambiental a partir do momento em que ele se recusa a trabalhar em um ambiente prejudicial à sua vida.

Em sua conceituação, o autor defende que a greve ambiental pode ser exercida contra qualquer tomador de serviços, seja público ou privado, que exponha o trabalhador a riscos ambientais e não somente contra a figura do empregador clássico.

O direito de greve ambiental está intimamente ligado à dignidade da pessoa humana, pois o art. 7º da Constituição da República Federativa do Brasil, em seu inciso XXII, prevê que “são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: ... redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança”. Outrossim, o art. 225 dispõe que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Nessa linha de raciocínio, o art. 161 da Consolidação das Leis do Trabalho estabelece que na hipótese de risco grave e iminente para o trabalhador, poderá ser interdito o estabelecimento, o setor de serviço, máquina ou equipamento e que durante esta paralisação os empregados continuarão a receber seus salários como se estivessem em efetivo exercício.³⁶

Visando demonstrar como é farta a legislação brasileira no que tange ao asseguramento da suspensão das atividades, por ato de autoridade ou por iniciativa dos trabalhadores, diante de situação de risco grave e iminente à vida e à saúde do trabalhador, Raimundo Simão de Melo cita ainda o texto do art. 229 da Constituição do Estado de São Paulo que assegura em seu parágrafo 2º que “em condições de risco grave ou iminente no local de trabalho, será lícito ao empregado interromper suas atividades, sem prejuízo de quaisquer direitos, até a eliminação do risco”.³⁷

³⁶ BRASIL. Decreto-lei 5.452, de 1 de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De15452.htm>. Acesso em: 10 out. 2017.

³⁷SÃO PAULO (Estado). Constituição do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/a2dc3f553380ee0f83256cfb00501463/46e2576658b1c52903256d63004f305a?OpenDocument>> Acesso em: 10 out. 2017.

A Convenção nº 155 da OIT, ratificada pelo Brasil, estabelece em seu art. 19 o seguinte:

Deverão ser adotadas disposições, em nível de empresa, em virtude das quais:

[...]

f) o trabalhador informará imediatamente o seu superior hierárquico direto sobre qualquer situação de trabalho que, a seu ver e por motivos razoáveis, envolva um período iminente e grave para sua vida ou sua saúde. Enquanto o empregador não tiver tomado medidas corretivas, se forem necessárias, não poderá exigir dos trabalhadores a sua volta a uma situação de trabalho onde exista, em caráter contínuo, um perigo grave ou iminente para sua vida ou sua saúde.³⁸

Portanto, em se tratando de greve ambiental, acredita-se que o trabalhador não deveria ser punido de nenhuma maneira, tampouco sofrer descontos nos salários enquanto perdurar a situação de risco, pois, nas palavras de Melo “é direito do trabalhador não trabalhar em situação de risco grave e iminente, como forma de proteger direitos fundamentais: saúde e vida”.

Ocorre que há uma divergência com relação aos efeitos da greve ambiental nos contratos de trabalho, onde alguns acreditam que se trata de uma hipótese de interrupção do contrato de trabalho, onde o trabalhador teria direito ao salário durante o período de paralisação, e outros, porém, defendem a ideia de que se trata de uma hipótese de suspensão do contrato de trabalho, não sendo devido o pagamento dos dias de paralisação.

Raimundo Simão de Melo leciona:

Considerando a importância da greve ambiental no caso de riscos graves e iminentes para a saúde e vida dos trabalhadores, entendo que [...] a prática da referida greve assegura aos trabalhadores o direito à percepção dos salários e demais direitos durante o período de paralisação, pelo que esses direitos não sofrem qualquer prejudicialidade, porque no caso inexistente suspensão do contrato de trabalho, mas, ao contrário, o que ocorre é uma interrupção do vínculo empregatício, porque o empregador deixou de cumprir direito fundamental dos trabalhadores. Há, no caso, descumprimento contratual por parte do empregador, o que possibilita aos trabalhadores, inclusive, a pedirem a rescisão do contrato individual de trabalho por justa causa indireta, mediante o pagamento de todos os direitos trabalhistas devidos.³⁹

³⁸ OIT. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção nº 155. Segurança e saúde dos trabalhadores e o meio ambiente do trabalho. Tribunal Regional do Trabalho – 2ª Região, São Paulo. Disponível em: <http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/LEGIS/CLT/OIT/OIT_155.html>. Acesso em: 11 out. 2017.

³⁹ MELO, op. cit, p. 131.

Em recente decisão, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) fixou o entendimento de que é assegurado o pagamento aos trabalhadores nas paralisações motivadas por descumprimento de instrumento normativo coletivo vigente, atraso ou o não pagamento e más condições de trabalho.

DISSÍDIO COLETIVO DE GREVE. RECURSO ORDINÁRIO. ABUSIVIDADE DA GREVE. Verifica-se que o movimento atendeu a todos os aspectos formais autorizadores ao exercício do direito de greve, notadamente quanto ao disposto nos art. 1º, 3º e 4º da Lei 7.783/89. Infere-se, portanto, que não houve o exercício abusivo do direito de greve. Recurso ordinário a que se nega provimento, neste aspecto. DESCONTO DOS DIAS PARADOS. Predomina nesta Corte o entendimento de que a greve configura a suspensão do contrato de trabalho, e, por isso, como regra geral, não é devido o pagamento dos dias de paralisação, exceto quando a questão é negociada entre as partes ou em situações excepcionais, como na paralisação motivada por descumprimento de instrumento normativo coletivo vigente, não pagamento de salários e más condições de trabalho. (Proc. nº TST-RO-1000951-10.2014.5.02.0000. Rel. Min. Kátia Magalhães Arruda, DJ de 22.02.2016).

Dessa forma, é possível concluir que o instituto da greve ambiental é compatível com o ordenamento jurídico brasileiro e que devem ser assegurados ao trabalhador um ambiente de trabalho seguro e saudável, vez que é direito fundamental reconhecido pela Constituição da República e, ainda, o pagamento do salário enquanto perdurar a situação de risco grave e iminente que deu causa à paralisação, visto ser causa de interrupção do contrato de trabalho.

1.8. Greve política e de solidariedade

Sob a égide do antigo regramento infraconstitucional, a Lei nº 4.430/64, a greve política e de solidariedade eram proibidas de forma expressa, nos seguintes termos: “a greve será reputada ilegal: III – se deflagrada por motivos políticos, partidários, religiosos, sociais, de apoio ou solidariedade, sem quaisquer reivindicações que interessem, direta ou legitimamente, à categoria profissional”.⁴⁰

Na Constituição Federal de 1988 não há previsão expressa sobre o tema, permissivo ou proibitivo, mas o art. 9º estabelece que “é assegurado o direito de greve, competindo aos

⁴⁰ BRASIL. Lei 4.330, de 1 de junho de 1964. Regula o direito de greve, na forma do art. 158, da Constituição Federal. Disponível em: <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/128652/lei-4330-64>>. Acesso em: 03 out. 2017

trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender”. Nesse mesmo sentido encontra-se o art. 1º da lei nº 7.783/89.

Melo defende que, “como a lei não proíbe, são admitidas as greves políticas e de solidariedade, desde, porém, que voltadas para a defesa de interesses trabalhistas-profissionais, mesmo que *lato sensu*”. Para tanto, cita como exemplo de greve política a hipótese em que trabalhadores promovem uma greve-protesto, em razão de alguma política econômica empreendida pelo governo, capaz de gerar prejuízos aos trabalhadores. Com relação à greve de solidariedade, o autor cita a paralisação empreendida por trabalhadores de uma filial em apoio a uma greve dos trabalhadores da matriz, cujas reivindicações serão encampadas pelos empregados de uma filial, quando estes terão legitimidade para paralisar suas atividades em solidariedade aos companheiros de trabalho daquela.⁴¹

No que se refere à greve política, a jurisprudência do TST se dá no sentido de que a greve deve veicular apenas reivindicações voltadas a criação de normas ou condições contratuais ou ambientais de trabalho, considerando abusiva a greve de caráter político. (PROC nº TST-RO-51534-84.2012.5.02.0000 – SDC, Rel. Min. Walmir Oliveira da Costa, DJ de 09.06.2014).

A verdade é que esse entendimento fixado pelo TST não encontra fundamento no art. 9º da Constituição, pois cabe aos trabalhadores decidir a oportunidade de realização da greve e as reivindicações que serão defendidas por intermédio dela. A crítica realizada por Raimundo Simão de Melo se dá nos seguintes termos:

Compartilho, assim, com os entendimentos do Comitê de Liberdade Sindical da OIT e do Professor Amauri Mascaro Nascimento no sentido de realmente não caber a greve puramente política, que não está abrangida pelos princípios da liberdade sindical e pela própria Constituição Federal do Brasil em seu art. 9º, não se podendo, entretanto, negar a greve de caráter político para a defesa, mesmo que indireta, de interesses profissionais e econômicos dos trabalhadores porque o direito de greve abrange não só a conquista de melhores condições de trabalho ou as reivindicações coletivas de ordem profissional, mas engloba também a busca de soluções para questões de política econômica e social voltadas aos trabalhadores.⁴²

⁴¹ MELO, op. cit, p. 47.

⁴² Ibid, p. 49.

CAPÍTULO 2: A GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO

2.1. Do servidor público

O presente capítulo tem como objeto o direito de greve do servidor público, previsto no art. 37, inciso VII, da Constituição Federal de 1988.

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:

[...]

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;

Para que se possa fazer uma análise do dispositivo em comento, é necessário que seja feita uma definição de servidor público, de modo a identificar os sujeitos enquadrados na previsão constitucional.

Os servidores públicos constituem, nas palavras de Hely Lopes Meirelles, “subespécies dos agentes públicos administrativos, categoria que abrange a grande massa dos prestadores de serviços à Administração e a ela vinculados por relações profissionais, em razão de investidura em cargos e funções, a título de emprego e com retribuição pecuniária”⁴³.

José dos Santos Carvalho Filho adota uma concepção mais restrita e define os servidores públicos como “os agentes que, exercendo com caráter de permanência uma função pública em decorrência da relação de trabalho, integram o quadro funcional das pessoas federativas, das autarquias e das fundações públicas de natureza autárquica”⁴⁴.

⁴³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 517.

⁴⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 616.

Exclui, portanto, da categoria de servidores públicos, os empregados das entidades privadas da Administração Indireta como as empresas públicas, as sociedades de economia mista e fundações públicas, ao argumento de que o art. 173, §1º, CF, estabelece que as empresas públicas e as sociedades de economia mista devem submeter-se ao regramento de direito privado no que tange às obrigações trabalhistas.

De maneira contrária, Maria Sylvia Zanella Di Pietro defende uma concepção mais ampla, conceituando como servidor público "as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos"⁴⁵.

Dessa forma, pelas palavras da autora, estariam compreendidos como servidores públicos os servidores estatutários (sujeitos ao regime estatutário e ocupantes de cargo público), os empregados públicos (contratados sob o regime da legislação trabalhista e ocupantes de emprego público) e os servidores temporários (contratados para exercer função em caráter temporário, mediante regime jurídico especial a ser disciplinado em lei de cada unidade da federação).

Para fins deste trabalho, foi adotada a concepção restrita de servidor público, de modo que será analisado o direito de greve dos servidores estatutários, regidos pela Lei 8.112/90 no âmbito federal.

2.2. Do serviço público

No ordenamento jurídico brasileiro atual, ainda existem divergências na doutrina quanto a definição de serviço público, pois a sua noção sofreu diversas transformações no decurso do tempo, tanto no que tange aos seus elementos constitutivos, quanto no que diz respeito à sua abrangência. Além disso, a doutrina ora apresenta uma noção orgânica, ora expõe um conceito formal, ora oferece uma definição material.

⁴⁵ DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 599.

José dos Santos Carvalho Filho explica que há duas concepções sobre o serviço público: uma concepção subjetiva e outra objetiva. Pela concepção subjetiva, são levados em consideração os órgãos do Estado responsáveis pela execução das atividades voltadas à sociedade. Pela concepção objetiva, o serviço público é a atividade em si, prestada pelo Estado e seus agentes. A partir disso, o autor discorre sobre os três critérios normalmente utilizados pela doutrina de modo a definir o serviço público.

Pelo critério orgânico, serviço público é aquele prestado por órgãos públicos, diretamente pelo Estado. Esse critério é alvo de críticas, pois a execução das atividades públicas não se restringe ao Estado, podendo ser delegadas a particulares.

Pelo critério formal, serviço público é aquele disciplinado pelo regime de direito público. Trata-se de um critério insuficiente, pois nem todo serviço público é prestado sob regime exclusivamente público. Isso porque podem incidir regras de direito privado em alguns segmentos da prestação de serviços públicos. É o caso, por exemplo, das sociedades de economia mista e das empresas públicas.

De acordo com o critério material, serviço público seria aquele que atendesse direta e essencialmente à comunidade. Ocorre que existem atividades estatais que não atendem à comunidade de forma direta, mas sim de forma indireta e mediata. Além disso, nem todas as atividades executadas pelo Estado são frutos de uma demanda essencial da coletividade, isto é, muitas das vezes são executadas atividades secundárias pelo Estado.

Diante do apresentado, Carvalho Filho conceitua o serviço público como “toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, em vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade”.⁴⁶

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles, “serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado”.⁴⁷

⁴⁶ CARVALHO FILHO, op. cit, p. 333.

⁴⁷ MEIRELLES, op. cit, p. 418.

2.3. Do reconhecimento do direito

É importante esclarecer que a Constituição Federal de 1988 inovou ao assegurar aos servidores públicos o direito à organização sindical e, conseqüentemente, ao exercício do direito de greve. Isso porque todos os diplomas constitucionais anteriores vedavam tais direitos aos servidores públicos.

O decreto-lei nº 431 de 1938 previa como crime o incitamento de funcionários públicos à greve. Anos depois, a Lei de Greve, nº 4.330/64, vedava expressamente ao servidor público, em seu artigo 4º, o exercício do direito de greve. A Constituição Federal de 1967, em seu art. 157, parágrafo 7º, proibiu a greve nos serviços públicos e atividades essenciais. No mesmo sentido, a Lei 6.620/78, lei de segurança nacional, previa punições aos servidores que paralisassem as atividades.⁴⁸

A princípio, a Constituição de 1988 garantia aos servidores públicos civis o direito de greve, nos termos e limites definidos por lei complementar. Todavia, a Emenda Constitucional nº 19 de 1988 alterou a redação do artigo 37, inciso VII, da Constituição, substituindo a lei complementar pela expressão “lei específica”. Em razão dessa alteração, o diploma disciplinador do direito de greve seria uma lei ordinária, mais facilmente aprovada do que a lei complementar. Nas palavras de Wesley Adileu Gomes e Silva:

O legislador teria feito melhor se mencionasse: lei ordinária específica, para que não pairassem dúvidas a respeito. Entretanto, quanto a isto, sabe-se que é ponto pacífico, e que na verdade tal espécie nada mais é que uma lei ordinária detentora de dupla vertente, uma objetiva, concernente à especificidade de regulação por cada ente federativo, e outra subjetiva, concernente à pessoa que deflagra o movimento, podendo haver regulamentações diferenciadas para cada categoria de servidores públicos, de acordo com as peculiaridades que lhe são próprias.⁴⁹

A alteração do texto constitucional trazida pela Emenda Constitucional nº 19 gerou a expectativa de que o direito de greve do servidor público seria mais rapidamente regulamentado, justamente pelo fato de ser mais fácil aprovar uma lei ordinária em detrimento

⁴⁸ MELO, op. cit, p. 50.

⁴⁹ SILVA, Wesley Adileu Gomes e. **Concretização judicial do direito de greve dos servidores públicos civis na Constituição da República Federativa do Brasil**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 12, n. 1394, 26 abr. 2007. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/9812>>. Acesso em: 2 nov. 2017

de uma lei complementar. Ocorre que, conforme já mencionado neste trabalho, já se passaram quase trinta anos e ainda não houve a edição de lei regulamentando o referido direito.

Diante da inércia, desde a edição da referida emenda constitucional, foram propostos alguns Mandados de Injunção, como, por exemplo, o MI nº 485/MT, julgado em 25/04/2002, e o MI n.º 585/TO, julgado em 15/05/2002, em que se pedia a aplicação da Lei 7.783/89, que regula o direito de greve dos trabalhadores da iniciativa privada, aos servidores públicos, até que fosse publicada lei específica aos servidores. Todavia, as teses não foram acolhidas e o Supremo Tribunal Federal limitava-se a declarar a omissão legislativa, nada fazendo para efetivar o direito constitucional de greve do servidor.

MANDADO DE INJUNÇÃO. DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO. ARTIGO 37, VII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NECESSIDADE DE INTEGRAÇÃO LEGISLATIVA. OMISSÃO DO CONGRESSO NACIONAL. 1. Servidor público. Exercício do direito público subjetivo de greve. Necessidade de integralização da norma prevista no artigo 37, VII, da Constituição Federal, mediante edição de lei complementar, para definir os termos e os limites do exercício do direito de greve no serviço público. Precedentes. 2. Observância às disposições da Lei 7.783/89, ante a ausência de lei complementar, para regular o exercício do direito de greve dos serviços públicos. Aplicação dos métodos de integração da norma, em face da lacuna legislativa. Impossibilidade. A hipótese não é de existência de lei omissa, mas de ausência de norma reguladora específica. Mandado de injunção conhecido em parte e, nessa parte, deferido, para declarar a omissão legislativa. (STF-MI-485/MT, Relator Min. Mauricio Correa, Tribunal Pleno, DJ de 23.08.2002)⁵⁰

MANDADO DE INJUNÇÃO. DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS. ARTIGO 37, VII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Configurada a mora do Congresso Nacional na regulamentação do direito sob enfoque, impõe-se o parcial deferimento do writ para que tal situação seja comunicada ao referido órgão. (STF-MI-585/TO, Relator Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, DJ de 02.08.2002)⁵¹

No que se refere à competência para elaboração da lei específica, há divergências doutrinárias. Uns defendem ser competência da União e outros entendem que a elaboração da norma regulamentadora dependeria de cada ente federativo.

⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MI 485/MT. Relator: Min. Mauricio Correa. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=81835>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

⁵¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MI 585/TO. Relator: Min. Ilmar Galvão. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=81869>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro defende que “como a matéria de servidor público não é privativa da União entende-se que cada esfera do Governo deverá disciplinar o direito de greve por lei própria”.⁵²

Seguindo a mesma lógica, Sergio Pinto Martins leciona que:

Em se tratando de matéria de Direito Administrativo e, mais especificamente, de servidor público, cada ente da federação tem competência para estabelecer regras sobre direito de greve para seus funcionários, versando sobre cada ente de forma específica para seus trabalhadores. Esse é o significado de lei específica, pois, do contrário, o constituinte teria dito que a matéria seria regulada por lei ordinária ou por lei, que seria a comum, a ordinária, de competência da União. Empregou, porém, a palavra específica, para cada uma delas.⁵³

Entretanto, José dos Santos Carvalho Filho advoga no sentido contrário:

A lei deve ser federal, aplicável a todas as pessoas políticas. Trata-se de dispositivo situado no capítulo da “Administração Pública”, cujas regras forma o estatuto funcional genérico e que, por isso mesmo, tem incidência em todas as esferas federativas. À lei federal caberá enunciar, de modo uniforme, os termos e condições para o exercício do direito de greve, constituindo-se como parâmetro para toda a Administração.⁵⁴

Note-se que, embora a Carta Magna seja democrática e tenha compreendido o direito de greve do servidor público de uma maneira mais ampla do que os regramentos anteriores, ela vedou expressamente o exercício do direito de greve aos militares. Conclui-se, portanto, que a Constituição Federal de 1988, no que se refere ao âmbito do direito público, restringe o exercício do direito e até mesmo o nega, dependendo do segmento.

A limitação está no fato de que, embora constitucionalmente previsto, ainda não foi editada a lei regulamentadora do direito de greve dos servidores públicos, passados quase trinta anos da promulgação da Constituição de 1988. É importante salientar que a lei que regula o direito de greve dos trabalhadores do setor privado foi editada no ano seguinte à entrada em vigor da Constituição de 1988.

⁵² DI PIETRO, op. cit, p. 634.

⁵³ MARTINS, Sérgio Pinto. **Greve do Servidor Público**, São Paulo: Atlas, 2001, p. 50-51.

⁵⁴ CARVALHO FILHO, op. cit, p. 793.

2.4. Da aplicabilidade do dispositivo constitucional

A Constituição de 1988, ao prever em seu artigo 37, inciso VII, a necessidade de regulamentação do direito de greve dos servidores públicos civis por meio de lei específica, acarretou uma ampla discussão, na jurisprudência e na doutrina, acerca da natureza da norma. Com relação ao direito à livre associação sindical a doutrina é pacífica, entendendo o referido dispositivo como autoaplicável. No que se refere ao direito de greve, os autores divergem quanto à aplicabilidade da referida norma: uns acreditam ser norma de eficácia contida, outros defendem ser norma de eficácia limitada.

José dos Santos Carvalho Filho destaca que o art. 37, inciso VII, é norma de eficácia limitada, segundo o qual o direito do servidor público não poderia ser exercido enquanto não fosse editada a lei regulamentadora. Segue entendimento:

O direito subjetivo de greve somente surgirá no mundo jurídico quando for editada lei complementar (agora lei ordinária), e isso porque somente essa lei é que fixará o contorno do direito e os meios através dos quais poderá ser regularmente exercido pelos servidores. Em nosso entender, razão assiste aos que perfilham este último pensamento. O direito de greve constitui, por sua própria natureza, uma exceção dentro do funcionalismo público, e isso porque, para os serviços públicos, administrativos ou não, incide o princípio da continuidade. Desse modo, esse direito não poderá ter a mesma amplitude do idêntico direito outorgado aos empregados da iniciativa privada. Parece-nos, pois, que é a lei ordinária específica que vai fixar o real conteúdo do direito, e, se ainda não tem conteúdo, o direito sequer existe, não podendo ser exercido, como naturalmente se extrai dessa hipótese.⁵⁵

Esse entendimento, inicialmente foi acompanhado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Mandado de Injunção nº 20/DF, julgado em 19/05/1994 pelo Tribunal Pleno, em acórdão da lavra do Min. CELSO DE MELO, em que restou decidido que o art. 37, inciso VII, da Constituição, constituía-se de norma de eficácia limitada, desprovida de auto aplicabilidade, razão pela qual, para atuar plenamente, dependeria da edição da lei complementar exigida pelo próprio texto da Constituição.

EMENTA: 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

⁵⁵ CARVALHO FILHO, op. cit. p. 793.

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 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. (STF-MI-20/DF, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 22.11.1996).⁵⁶

Entretanto, tendo em vista que, após quase trinta anos de promulgação da Constituição de 1988, a lei específica ainda não fora editada, esse não parece ser o melhor entendimento, pois negar auto aplicabilidade à referida norma equivale a negar o direito em si, fazendo com que a norma constitucional ficasse desprovida de valor enquanto perdurar a omissão legislativa.

Nesse sentido, Raimundo Simão de Melo⁵⁷ sustenta a ideia de que a norma constitucional em questão tem eficácia contida, com incidência imediata, de modo que seria permitido aos servidores o exercício do direito de greve, independentemente da edição da lei específica. Corroborando o entendimento, José Afonso da Silva atribui aos preceitos constitucionais que regulam o direito de greve no âmbito público uma eficácia imediata e plena, sendo capazes de produzir plenos efeitos até que futura norma infraconstitucional regule sua matéria, estabelecendo modo de exercício e até mesmo a restringindo. Nas palavras de José Afonso da Silva:

O direito de greve, em tal caso, existe por força de norma constitucional, não por força de lei. Não é a lei que vai criar o direito. A Constituição já o criou. Nesses casos de norma de eficácia contida, a lei referida na norma, quando promulgada, é apenas

⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MI 20/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MI%24%2ESCLA%2E+E+20%2E NUME%2E%29+OU+%28MI%2EACMS%2E+ADJ2+20%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/byr8bvz>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

⁵⁷ MELO, op. cit. p. 51.

restritiva do direito reconhecido, não geradora desse direito. Isso significa que enquanto a lei não vem, o direito há que prevalecer em sua amplitude constitucional.⁵⁸

Ocorre que, apesar da decisão do Supremo Tribunal Federal e da permanente omissão legislativa, as greves continuavam a ocorrer sem que a Administração Pública se manifestasse pela ilegalidade das mesmas, fortalecendo a corrente de que o direito de greve existia desde a promulgação da Constituição da República de 1988. Nesse sentido, o artigo 37, inciso VII, seria norma constitucional de eficácia contida e não de eficácia limitada.

Seguindo essa mesma lógica, Arnaldo Süssekind leciona:

Afigura-se-nos, *data vênia* da Excelsa Corte, que da norma constitucional, por ser de eficácia contida, e não programática, resulta o direito de greve dos servidores públicos. A lei a que alude o art. 37, VII, da Constituição, poderá estabelecer limitações; nunca, porém, negar o direito, o qual, por conseguinte, já existe.⁵⁹

Também se posicionaram nesse sentido Enoque Ribeiro dos Santos e Juliana Araújo Lemos da Silva:

Por derradeiro, com relação ao direito de greve do servidor público civil previsto no art. 37, inciso VII, da Constitucional Federal, entendemos ser perfeitamente exercitável não apenas pelo empregado público das empresas públicas e sociedades de economia mista que desenvolvem atividades econômicas, mas extensíveis ao funcionário público (estatutário), já que se trata de uma norma de eficácia contida ou restringível. Vale dizer, a nosso ver, o direito de greve dos servidores públicos, tanto dos empregados públicos como dos funcionários públicos (estatutários), tem aplicabilidade plena, integral, imediata, que, todavia, poderá ter sua eficácia ou alcance reduzido, no futuro, pelo advento de uma lei específica infraconstitucional.⁶⁰

A partir disso, o Supremo Tribunal Federal promoveu a revisão do seu posicionamento, pacificando a controvérsia ao julgar o Mandado de Injunção nº 712/PA, entendendo que o referido dispositivo se tratava de norma constitucional de eficácia contida.

⁵⁸ SILVA, José Afonso da. **Direito Constitucional Positivo**. 32ª ed. Malheiros Editores, 2009, p. 700. Apud CARVALHO, Uilliam Frederic D'Lopes. **Greve no serviço público**. Ciência jurídica do trabalho, v. 14, n. 89, set./out. 2011, p. 75-104, p. 86-87.

⁵⁹ SÜSSEKIND, Arnaldo. **Direito constitucional do trabalho**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 434.

⁶⁰ SANTOS, Enoque Ribeiros dos; SILVA, Juliana Araújo Lemos da. **Direito de greve do servidor público como norma de eficácia contida**. Revista LTr, São Paulo, ano 69, n. 5, p. 606., maio 2005.

MANDADO DE INJUNÇÃO. ART. 5º, LXXI DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. CONCESSÃO DE EFETIVIDADE À NORMA VEICULADA PELO ARTIGO 37, INCISO VII, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. LEGITIMIDADE ATIVA DE ENTIDADE SINDICAL. GREVE DOS TRABALHADORES EM GERAL [ART. 9º DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL]. APLICAÇÃO DA LEI FEDERAL N. 7.783/89 À GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO ATÉ QUE SOBREVENHA LEI REGULAMENTADORA. PARÂMETROS CONCERNENTES AO EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE PELOS SERVIDORES PÚBLICOS DEFINIDOS POR ESTA CORTE. CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO. GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO. ALTERAÇÃO DE ENTENDIMENTO ANTERIOR QUANTO À SUBSTÂNCIA DO MANDADO DE INJUNÇÃO. PREVALÊNCIA DO INTERESSE SOCIAL. INSUBSISTÊNCIA DO ARGUMENTO SEGUNDO O QUAL DAR-SE-IA OFENSA À INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES [art. 60, § 4º, III, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL] E À SEPARAÇÃO DOS PODERES [art. 60, § 4º, III, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL]. INCUMBE AO PODER JUDICIÁRIO PRODUZIR A NORMA SUFICIENTE PARA TORNAR VIÁVEL O EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS, CONSAGRADO NO ARTIGO 37, VII, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. O acesso de entidades de classe à via do mandado de injunção coletivo é processualmente admissível, desde que legalmente constituídas e em funcionamento há pelo menos um ano. 2. A Constituição do Brasil reconhece expressamente possam os servidores públicos civis exercer o direito de greve --- artigo 37, inciso VII. A Lei n. 7.783/89 dispõe sobre o exercício do direito de greve dos trabalhadores em geral, afirmado pelo artigo 9º da Constituição do Brasil. Ato normativo de início inaplicável aos servidores públicos civis. 3. O preceito veiculado pelo artigo 37, inciso VII, da CB/88 exige a edição de ato normativo que integre sua eficácia. Reclama-se, para fins de plena incidência do preceito, atuação legislativa que dê concreção ao comando positivado no texto da Constituição. 4. Reconhecimento, por esta Corte, em diversas oportunidades, de omissão do Congresso Nacional no que respeita ao dever, que lhe incumbe, de dar concreção ao preceito constitucional. Precedentes. 5. Diante de mora legislativa, cumpre ao Supremo Tribunal Federal decidir no sentido de suprir omissão dessa ordem. Esta Corte não se presta, quando se trate da apreciação de mandados de injunção, a emitir decisões desnutridas de eficácia. **6. A greve, poder de fato, é a arma mais eficaz de que dispõem os trabalhadores visando à conquista de melhores condições de vida. Sua auto-aplicabilidade é inquestionável; trata-se de direito fundamental de caráter instrumental.** 7. **A Constituição, ao dispor sobre os trabalhadores em geral, não prevê limitação do direito de greve: a eles compete decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dela defender. Por isso a lei não pode restringi-lo, senão protegê-lo, sendo constitucionalmente admissíveis todos os tipos de greve.** 8. Na relação estatutária do emprego público não se manifesta tensão entre trabalho e capital, tal como se realiza no campo da exploração da atividade econômica pelos particulares. Neste, o exercício do poder de fato, a greve, coloca em risco os interesses egoísticos do sujeito detentor de capital --- indivíduo ou empresa --- que, em face dela, suporta, em tese, potencial ou efetivamente redução de sua capacidade de acumulação de capital. Verifica-se, então, oposição direta entre os interesses dos trabalhadores e os interesses dos capitalistas. Como a greve pode conduzir à diminuição de ganhos do titular de capital, os trabalhadores podem em tese vir a obter, efetiva ou potencialmente, algumas vantagens mercê do seu exercício. O mesmo não se dá na relação estatutária, no âmbito da qual, em tese, aos interesses dos trabalhadores não correspondem, antagonicamente, interesses individuais, senão o interesse social. A greve no serviço público não compromete, diretamente, interesses egoísticos do detentor de capital, mas sim os interesses dos cidadãos que necessitam da prestação do serviço público. 9. A norma veiculada pelo artigo 37, VII, da Constituição do Brasil reclama regulamentação, a fim de que seja adequadamente assegurada a coesão social. 10. A regulamentação do exercício do direito de greve pelos servidores públicos há de ser peculiar, mesmo porque "serviços ou atividades essenciais" e "necessidades inadiáveis da coletividade" não se superpõem a "serviços públicos"; e vice-versa. 11. Daí porque não deve ser aplicado ao exercício do direito de greve no âmbito da Administração tão-somente o disposto na Lei n. 7.783/89. A esta Corte impõe-se

traçar os parâmetros atinentes a esse exercício. 12. O que deve ser regulado, na hipótese dos autos, é a coerência entre o exercício do direito de greve pelo servidor público e as condições necessárias à coesão e interdependência social, que a prestação continuada dos serviços públicos assegura. 13. O argumento de que a Corte estaria então a legislar --- o que se afiguraria inconcebível, por ferir a independência e harmonia entre os poderes [art. 2º da Constituição do Brasil] e a separação dos poderes [art. 60, § 4º, III] --- é insubsistente. 14. O Poder Judiciário está vinculado pelo dever-poder de, no mandado de injunção, formular supletivamente a norma regulamentadora de que carece o ordenamento jurídico. 15. No mandado de injunção o Poder Judiciário não define norma de decisão, mas enuncia o texto normativo que faltava para, no caso, tornar viável o exercício do direito de greve dos servidores públicos. 16. Mandado de injunção julgado precedente, para remover o obstáculo decorrente da omissão legislativa e, supletivamente, tornar viável o exercício do direito consagrado no artigo 37, VII, da Constituição do Brasil. (STF-MI-712/PA, Relator Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJ de 25.10.2007). (grifo nosso).⁶¹

Concluindo o raciocínio de forma brilhante, Raimundo Simão de Melo leciona:

Se trata o direito de greve de um direito fundamental, cuja interpretação das normas pertinentes deve, ao contrário de restringir o direito, buscar a sua concretização, extensão, ampliação e aplicação imediata, como estabelece o §1º do art. 5º da Constituição e ensina a praxe interpretativa constitucional”.⁶²

Portanto, o art. 37, inciso VII, que garante ao servidor público o exercício do direito de greve é norma constitucional de eficácia contida, podendo ser exercido plenamente a partir da vigência da Constituição e posterior norma infraconstitucional apenas fixaria seus termos e limites. Na realidade, sendo a norma constitucional de eficácia contida ou de eficácia limitada, o exercício pleno do direito de greve do servidor público não pode ficar subordinado à omissão quase trintenária do Poder Legislativo.

2.5. Da negativa do direito

O direito de greve é reconhecido pela Constituição da República e também pelos Estados estrangeiros como um instrumento de pressão dos trabalhadores em prol de melhorias de vida e condições de trabalho. Ocorre que existem categorias de trabalhadores que têm esse direito restringido, como é o caso de funcionários públicos que exercem função de autoridade em nome do Estado e também os trabalhadores nos serviços essenciais. Existem ainda segmentos que

⁶¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MI 712/PA. Relator: Min. Eros Grau. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=558553>> Acesso em: 02 nov. 2017.

⁶² MELO, op. cit, p. 52.

ficam expressamente proibidos de exercer o direito de greve, como é o caso, por exemplo, dos membros das Forças Armadas e da polícia.

Em âmbito internacional, quando há a proibição de uma classe de trabalhadores ao exercício do direito de greve, é comum que sejam disponibilizados mecanismos de solução de conflitos de trabalho, como uma forma compensatória da privação do direito de greve. O objetivo é justamente compensar o trabalhador, oferecendo-lhe procedimentos de conciliação e arbitragem, por exemplo, visando assegurar-lhes um método eficaz de resolução de conflitos.

A Constituição de 1988 vedou expressamente a sindicalização e o exercício do direito de greve pelos membros das Forças Armadas, no art. 142, parágrafo 3º, inciso IV, e aos membros das Polícias Militares e Corpo de Bombeiros Militares, por força do art. 42, parágrafo 1º, CF. Entretanto, não disponibilizou nenhum mecanismo de resolução dos conflitos de trabalho a essas categorias de servidores públicos.

Antônio Álvares da Silva defende que:

[...] o militar deve ter naturalmente todos os instrumentos jurídicos para defender seus direitos e participar do jogo democrático da divisão de riquezas, que ele também ajuda a construir. Se é impedido de agir, reprimem-se aspirações e desejos que, num dado momento, vão sopitar como força indômita, transformando-se em violência pela falta dos instrumentos jurídicos que a canalizem.⁶³

A justificativa para a proibição é devida ao exercício inerente à profissão, isto é, segurança pública, organizada de forma rígida em um contexto de ordem e hierarquia, considerada incompatível com a paralisação coletiva do trabalho.

Aqueles que defendem a constitucionalidade da greve dos militares estaduais, ou seja, os membros das Polícias Militares e do Corpo de Bombeiros Militares, baseiam seus argumentos no fato de que o art. 142 da Constituição Federal se refere apenas aos militares federais, membros das Forças Armadas, visto que aqueles são tratados em outro capítulo da Constituição.

⁶³ SILVA, Antônio Álvares de. **Polícia Militar e o Direito de Greve**. Tribunal Regional do Trabalho. 3ª Região – Minas Gerais. Disponível em: <https://www.trt3.jus.br/download/artigos/pdf/307_policia_militar_greve.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2017.

Outro argumento favorável à constitucionalidade do exercício de greve pelos militares estaduais se pautava na ofensa à dignidade humana, ou seja, se os militares estaduais estivessem sendo privados da sua dignidade humana em razão de condições precárias de trabalho, poderiam estes paralisar suas atividades em busca de melhores condições de trabalho e vida.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Reclamação nº 6.568 estabeleceu que alguns serviços públicos, em razão da sua essencialidade e imprescindibilidade para a comunidade deverão ser prestados em sua totalidade, vindo qualquer paralisação, seja total ou parcial, dos agentes públicos responsáveis pela prestação destes serviços.

RECLAMAÇÃO. SERVIDOR PÚBLICO. POLICIAIS CIVIS. DISSÍDIO COLETIVO DE GREVE. SERVIÇOS OU ATIVIDADES PÚBLICAS ESSENCIAIS. COMPETÊNCIA PARA CONHECER E JULGAR O DISSÍDIO. ARTIGO 114, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. DIREITO DE GREVE. ARTIGO 37, INCISO VII, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. LEI N. 7.783/89. INAPLICABILIDADE AOS SERVIDORES PÚBLICOS. DIREITO NÃO ABSOLUTO. RELATIVIZAÇÃO DO DIREITO DE GREVE EM RAZÃO DA ÍNDOLE DE DETERMINADAS ATIVIDADES PÚBLICAS. AMPLITUDE DA DECISÃO PROFERIDA NO JULGAMENTO DO MANDADO DE INJUNÇÃO N. 712. ART. 142, § 3º, INCISO IV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. INTERPRETAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO. AFRONTA AO DECIDIDO NA ADI 3.395. INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO PARA DIRIMIR CONFLITOS ENTRE SERVIDORES PÚBLICOS E ENTES DA ADMINISTRAÇÃO ÀS QUAIS ESTÃO VINCULADOS. RECLAMAÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o MI n. 712, afirmou entendimento no sentido de que a Lei n. 7.783/89, que dispõe sobre o exercício do direito de greve dos trabalhadores em geral, é ato normativo de início inaplicável aos servidores públicos civis, mas ao Poder Judiciário dar concreção ao artigo 37, inciso VII, da Constituição do Brasil, suprindo omissões do Poder Legislativo. 2. Servidores públicos que exercem atividades relacionadas à manutenção da ordem pública e à segurança pública, à administração da Justiça --- aí os integrados nas chamadas carreiras de Estado, que exercem atividades indelegáveis, inclusive as de exação tributária --- e à saúde pública. A conservação do bem comum exige que certas categorias de servidores públicos sejam privadas do exercício do direito de greve. Defesa dessa conservação e efetiva proteção de outros direitos igualmente salvaguardados pela Constituição do Brasil. 3. Doutrina do duplo efeito, segundo Tomás de Aquino, na Suma Teológica (II Seção da II Parte, Questão 64, Artigo 7). Não há dúvida quanto a serem, os servidores públicos, titulares do direito de greve. Porém, tal e qual é lícito matar a outrem em vista do bem comum, não será ilícita a recusa do direito de greve a tais e quais servidores públicos em benefício do bem comum. Não há mesmo dúvida quanto a serem eles titulares do direito de greve. A Constituição é, contudo, uma totalidade. Não um conjunto de enunciados que se possa ler palavra por palavra, em experiência de leitura bem comportada ou esteticamente ordenada. Dela são extraídos, pelo intérprete, sentidos normativos, outras coisas que não somente textos. A força normativa da Constituição é despreendida da totalidade, totalidade normativa, que a Constituição é. 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 que 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]. 4. [...] Pedido julgado procedente. (STF-Rcl-6568. Relator Min Eros Grau. Tribunal Pleno. DJ de 21.05.2009)⁶⁴.

No julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) nº 654.432, o Plenário do Supremo Tribunal Federal reafirmou o entendimento de que é inconstitucional o exercício do direito de greve também por parte dos policiais civis e servidores públicos que atuem diretamente na área da segurança pública. O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 541 da repercussão geral, deu provimento ao recurso e fixou a seguinte tese:

1 - O exercício do direito de greve, sob qualquer forma ou modalidade, é vedado aos policiais civis e a todos os servidores públicos que atuem diretamente na área de segurança pública.

2 - É obrigatória a participação do Poder Público em mediação instaurada pelos órgãos classistas das carreiras de segurança pública, nos termos do art. 165 do CPC, para vocalização dos interesses da categoria.⁶⁵

Segundo informações no Portal do Supremo Tribunal Federal⁶⁶, o referido recurso foi interposto pelo Estado de Goiás em face da decisão emanada pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás que, na análise da ação judicial proposta naquela instância pelo Sindicato dos Policiais Civis de Goiás, garantiu o direito de greve aos policiais civis por entender que a Constituição não vedou completamente os policiais civis de exercerem seu direito de greve porque esta não foi a escolha do legislador. Não caberia, por tanto, ao Poder Judiciário, atuando como legislador originário, restringir este direito.

O representante do Sindicato dos Policiais Civis de Goiás ressaltou, durante o julgamento, que os policiais civis do Estado de Goiás ficaram cinco anos – 2005 a 2010 – sem a recomposição inflacionária dos seus vencimentos e que somente obtiveram tal recomposição em razão do movimento grevista deflagrado em 2014, o que demonstra ser a greve um importante instrumento de reivindicação dos servidores públicos, inclusive dos da área da

⁶⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RCL 6568/SP. Relator: Min. Eros Grau. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=603024>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

⁶⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 654432/GO. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=654432&classe=ARE&codigoClass e=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>> Acesso em: 03 nov. 2017.

⁶⁶ STF. Plenário reafirma inconstitucionalidade de greve de policiais civis. Portal STF. Notícias STF. Brasília, 5 abr. 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=340096>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

segurança pública. Foi salientado ainda, pelo advogado que não se pode dar interpretação extensiva as normas restritivas presentes no texto constitucional, pois a vedação expressa se dirige aos policiais militares, não mencionando os policiais civis.

A advogada-geral da União mencionou, em sua manifestação, as greves realizadas por policiais civis nos estados de Goiás, Distrito Federal e Rio de Janeiro, que ocasionaram o aumento do número de mandado de prisão que não foram cumpridos e um sensível aumento da criminalidade. Segundo a Advogada Geral da União, essas consequências revelaram os movimentos parestas desta categoria de servidores públicos atinge a própria razão de ser do Estado, que é a garantia da ordem pública. Citou ainda que os serviços e atividades essenciais realizados pelos policiais civis, em razão de serem análogos à dos policiais militares, merecem ser preservadas e praticadas em sua totalidade, não sendo possível ser estendido aos policiais civis o exercício do direito de greve.

De acordo com o Ministro Edson Fachin, a vedação completa do exercício do direito de greve por parte dos policiais civis impossibilita o gozo de um direito fundamental. Para ele, o direito de greve dos policiais civis deveria ser submetido à apreciação prévia do Poder Judiciário, observadas as restrições fixadas pelo STF no julgamento do MI 670, bem como a vedação do porte de armas, do uso de uniformes, títulos e emblemas da corporação durante o exercício de greve. Esse entendimento foi acompanhado pela Ministra Rosa Weber e pelo Ministro Marco Aurélio, mas o entendimento foi vencido no julgamento.

O Ministro Alexandre de Moraes mencionou que existem dispositivos constitucionais que proíbem o exercício do direito de greve por parte de todas as carreiras policiais, mesmo sem usar a analogia com a vedação da Polícia Militar. Segundo ele, a interpretação dos arts. 9º, parágrafo 1º, 37, VII e 144 da Constituição Federal, possibilitam por si só a vedação absoluta do direito.

Sendo assim, apesar das divergências doutrinárias e jurisprudenciais a respeito do tema, até o presente momento prevalece o entendimento de que a Constituição de 1988 vedou completamente o exercício do direito de greve aos membros das Forças Armadas e aos membros da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militares, além do Supremo Tribunal Federal ter fixado tese de repercussão geral estabelecendo que a vedação do referido direito se

estende aos policiais civis e a todos os servidores públicos que atuem diretamente na área de segurança pública.

É importante ressaltar que o Supremo Tribunal Federal determinou ser obrigatória a participação do Poder Público em mediação instaurada pelos órgãos classistas das carreiras da segurança pública, nos termos do art. 165 do Código de Processo Civil (CPC), de modo a garantir a estes servidores um método eficaz de resolução de conflitos trabalhistas.

2.6. Limitações ao direito de greve pelos servidores públicos civis, sob a ótica dos princípios administrativos

É bem verdade que em regimes democráticos não existem direitos absolutos. Sendo o direito de greve um direito social fundamental, este também não é absoluto e seu exercício deve respeitar os preceitos que norteiam o ordenamento jurídico constitucional brasileiro. As limitações ao direito de greve dos servidores públicos civis advêm, principalmente, da observância dos princípios administrativos, como os princípios da supremacia do interesse público sobre o privado, da indisponibilidade e da continuidade dos serviços públicos.

Na relação estatutária não há tensão entre o capital e trabalho, como ocorre no campo das atividades econômicas, em que o movimento grevista coloca em risco os interesses do capital. É evidente que no serviço público há uma contradição direta entre os interesses dos servidores e o interesse dos indivíduos que dependem da prestação do serviço público.

Nas atividades administrativas desenvolvidas pelo Estado vigora o princípio da supremacia do interesse público. Isso porque toda a atuação estatal deve ter como finalidade o benefício da coletividade. Não estando presente este objetivo, a atuação está eivada de desvio de finalidade. Significa dizer ainda que o indivíduo não é o destinatário da atuação administrativa, mas sim a coletividade.

Na era do individualismo, o interesse privado prevalecia sobre o interesse público. Todavia, com o surgimento do Estado de Bem-Estar Social, o *Welfare State*, o indivíduo começou a ser enxergado como um ser integrante da sociedade. Portanto, nas palavras de

Carvalho Filho, “as relações sociais vão ensejar, em determinados momentos, um conflito entre o interesse público e o interesse privado, mas ocorrendo esse conflito, há de prevalecer o interesse público”.⁶⁷ É nesse sentido que se fundamenta o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

A partir do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado decorrem outros dois princípios: o princípio da indisponibilidade dos bens e do interesse público e o da continuidade dos serviços públicos. O primeiro está ligado ao fato de que os bens e interesses públicos não pertencem à Administração nem a seus agentes, cabendo a estes somente conservá-los e protegê-los em favor da coletividade, titular dos direitos e interesses públicos. O segundo prevê que os serviços públicos não podem ser interrompidos, paralisados ou prejudicados, sendo dever inescusável do Estado prestá-lo. O princípio da continuidade dos serviços públicos traz a ideia de que o serviço público tem como fundamento de existência o atendimento às necessidades inadiáveis da sociedade.

Seguindo esta lógica, Carvalho Filho leciona “não é dispensável, porém, acentuar que a continuidade dos serviços públicos está intimamente ligada ao princípio da eficiência, [...] Logicamente, um dos aspectos da qualidade dos serviços é que não sofram solução de continuidade, prejudicando os usuários”.⁶⁸

É nesse sentido que se direcionam as críticas ao direito de greve do servidor público, entendendo que, a partir deste princípio, os institutos da greve e do serviço público se tornam incompatíveis, em razão das paralisações ocasionarem incalculáveis prejuízos à sociedade.

Em seu artigo, Aline Daniela Florêncio Laranjeira menciona um trecho de Ives Gandra da Silva Martins a respeito do direito de greve do servidor público e suas limitações.

Tenho entendido que o direito de greve é limitado às garantias outorgadas à sociedade pela Constituição. O direito ao trabalho é maior que o direito de greve, e o direito do cidadão a ter serviço prestado por funcionário do Estado é maior que seu direito de greve. Ninguém é obrigado a ser servidor público. Se o for, entretanto, deve saber que a sua função oferece mais obrigações e menos direitos que na atividade privada. É que

⁶⁷ CARVALHO FILHO, op. cit, p. 34.

⁶⁸ Ibid, p. 37.

o servidor é antes de tudo um servidor da comunidade e não um servidor de si mesmo, sendo seus direitos condicionados aos seus deveres junto a sociedade.⁶⁹

O Código de Defesa do Consumidor prevê o princípio da continuidade dos serviços públicos em seu artigo 22, dispondo que “os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos”.⁷⁰

O princípio da continuidade dos serviços públicos, embora deva constituir regra geral, não é absoluto, sendo passível de exceções. É admitido, em algumas ocasiões específicas, que os serviços públicos sejam paralisados de forma temporária, como, por exemplo, em necessidade de realização reparo técnico ou de obras de expansão e melhoria dos serviços. Existem também hipóteses em que o serviço público é prestado por concessionárias e permissionárias, sendo remunerados mediante tarifa a ser paga pelo usuário. Nessa situação, pode o serviço público ter sua prestação suspensa, em razão do inadimplemento, por exemplo, devendo, entretanto, ser restabelecido logo que quitado o débito. É o caso da prestação de serviços de energia elétrica e uso de linha telefônica.

É evidente que deve haver uma compatibilização entre o atendimento às necessidades essenciais da coletividade e o pleno exercício do direito por parte dos servidores públicos. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE nº 658.026/MG, julgado em 31/10/2014, de relatoria do Min. Dias Toffoli, salientou que a Constituição Federal previu em seu texto mecanismos que proporcionam efetividade ao princípio da continuidade dos serviços públicos, inclusive nos casos de greve, como, por exemplo, a possibilidade de contratação temporária de pessoal, autorizada pelo art. 37, IX.⁷¹

Em suma, resta claro que a greve do servidor público encontra limitações jurídicas, em razão da contraposição entre os servidores públicos e a Administração Pública, e

⁶⁹ LARANJEIRA, Aline Daniela Florêncio. **Direito de greve do servidor público**. Jus Navigandi: Tudo de direito e justiça. Mar 2003. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/3872/direito-de-greve-no-servico-publico>>. Acesso em: 04 nov. 2017.

⁷⁰ BRASIL. Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm>. Acesso em: 04 nov. 2017.

⁷¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 658026/MG. Relator: Min. Dias Toffoli. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7098736>> Acesso em: 04 nov. 2017.

consequentemente, e o interesse social com a prestação do serviço público, cuja efetividade precisa ser assegurada. Faz-se necessário encontrar uma solução jurídica que regulamente a greve, sem perder de vista os interesses dos servidores públicos e as necessidades inadiáveis da população.

Assim, o exercício do direito de greve do servidor público deve estar em consonância com as necessidades da coletividade, pois, como visto, nem o direito do servidor tampouco o princípio da continuidade são absolutos. Portanto, é legítima a paralisação dos serviços públicos, de modo a viabilizar a ocorrência do movimento paretista.

2.7. A greve nos serviços e atividades essenciais

Se, nos diplomas anteriores à Constituição de 1988, as greves nos serviços não essenciais eram, na prática, quase proibidas, nos serviços essenciais o rigor era ainda maior, conforme se observa do texto da Lei nº. 4.330/64, do Decreto-Lei nº 1.632/78 e da Lei nº 6.620/78.

A Carta Magna de 1988 não trouxe em seu bojo qualquer dispositivo proibindo o direito de greve nas atividades essenciais, mas apenas determinou que caberia à lei definir os serviços ou atividades essenciais, de modo com que os direitos do cidadão também sejam respeitados. Diante disso, a Lei nº 7.783/89, em seu art. 10, enumerou quais serviços públicos são tidos como essenciais, *in verbis*:

Art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais:

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

Apesar da divergência doutrinária sobre se o art. 10 da Lei 7.783/89 apresenta um rol taxativo ou exemplificativo, Carlos Henrique Bezerra Leite leciona que “afigura-se-nos que as hipóteses acima arroladas são *numerus clausus*, o que exige a interpretação restritiva do dispositivo ora focalizado”.⁷²

Nesse diapasão, nas palavras de Melo: “não cabe interpretação ampliativa de normas legais restritivas de direitos para diminuí-los mais ainda. Desta forma, não vejo como razoável que a doutrina e especialmente a jurisprudência, possa ampliar o rol de atividades essenciais constantes do art. 10 da lei de greve”.⁷³

Nas atividades essenciais, o direito de greve é considerado como um direito sob condição, como ilustra Melo, pois são exigidos, para a sua validade, o cumprimento de requisitos especiais e específicos. É exigido, por exemplo, que o trabalhador comunique o tomador de serviços e à população atingida com antecedência mínima de 72 horas, enquanto que nas atividades não essenciais é necessário que a comunicação seja feita apenas ao empregador em um prazo de 48h de antecedência. Além disso, é exigido o cumprimento, durante o movimento grevista, das necessidades inadiáveis da população. Significa dizer que não é possível uma greve com adesão total dos trabalhadores.

Portanto, a greve nos serviços públicos é admitida, entretanto, há limites a serem respeitados. Nesse sentido, Raimundo Simão: “mas a lei existe e tem de ser cumprida, pois em paralelo ao direito de greve está o direito também fundamental do cidadão à sobrevivência, à saúde e à segurança. É preciso que haja harmonia entre esses direitos fundamentais.”⁷⁴

⁷² LEITE, op. cit, p. 43.

⁷³ MELO, op. cit, p. 79.

⁷⁴ Ibid, op. cit, p. 82.

CAPÍTULO 3: ANÁLISE DA DECISÃO DO STF SOBRE O DIREITO DE GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO

3.1. Considerações acerca do mandado de injunção

A Constituição Federal de 1988 incluiu entre as garantias individuais o mandado de injunção. Trata-se de remédio constitucional a ser impetrado 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, nos termos do art. 5º, LXXI da Constituição. É importante ressaltar que o referido remédio constitucional é atualmente também regulado pela Lei nº 13.330/2016.

José Afonso da Silva define como “um remédio ou ação constitucional posto à disposição de quem se considere titular de qualquer daqueles direitos, liberdades ou prerrogativas inviáveis por falta de norma regulamentadora exigida ou suposta pela Constituição”.⁷⁵

Nesse sentido, o mandado de injunção pode ser impetrado por qualquer pessoa física ou jurídica que esteja sendo impossibilitada de exercer um direito constitucionalmente previsto, em razão da inércia legislativa ou administrativa. A legitimidade passiva, porém, é do poder, órgão ou autoridade com atribuição para editar a norma regulamentadora.

No entendimento de Raimundo Simão de Melo⁷⁶, o Mandado de Injunção foi criado pelo legislador constituinte com o objetivo de suprir a inércia do Congresso Nacional ou de outros órgãos públicos em regulamentar os direitos fundamentais e, com isso, evitar as discussões acerca da eficácia das normas constitucionais, visando ainda dar aplicabilidade ao disposto no §1º do art. 5º da Constituição, que determina que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”.

É bem verdade que até pouco tempo o Mandado de Injunção não vinha tendo um adequado desenvolvimento e aplicação prática, seja pelo desinteresse da doutrina no assunto,

⁷⁵ DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 448

⁷⁶ MELO, op. cit, p. 53.

seja pelas restrições impostas ao instituto pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Isso porque no julgamento de diversos mandados de injunção, o STF se limitava a declarar a mora do Congresso Nacional ou do órgão responsável pela regulamentação, sem estabelecer a necessária e provisória normatização do direito ou liberdade que se pretendia dar efetividade. Isso porque ainda havia uma divergência doutrinária quanto aos efeitos da decisão judicial no mandado de injunção.

3.2. Efeitos da decisão proferida em sede de mandado de injunção

Alexandre de Moraes⁷⁷, em relação aos efeitos do mandado de injunção, identifica duas posições doutrinárias – a concretista e a não concretista. De acordo com a posição concretista, o Poder Judiciário declara a existência da omissão legislativa ou administrativa e autoriza o exercício do direito até que sobrevenha a regulamentação pelo poder competente. A decisão concretista divide-se em: concretista geral e concretista individual. Pela concretista geral, a decisão proferida pelo Poder Judiciário terá efeitos *erga omnes*, possibilitando o exercício do direito através de uma normatividade geral. Do contrário, pela concretista individual, a decisão terá efeitos *inter partes*.

A posição concretista individual subdivide-se, ainda, em direta e intermediária: na concretista individual direta, a norma constitucional produz eficácia imediata para o autor do mandado de injunção; na concretista individual intermediária, o Congresso Nacional possui um prazo de 120 dias, a contar da data do julgamento, para elaborar a norma regulamentadora. Não sendo observado o prazo, se a inércia permanecer, o Poder Judiciário deve fixar as condições necessárias ao exercício do direito por parte do autor.

Segundo a posição não concretista, caberia ao Poder Judiciário somente dar ciência ao órgão competente para que regule o direito, declarando a inércia legislativa. Essa posição foi adotada pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Mandado de Injunção – MI nº 107/DF⁷⁸, de relatoria do Min. Moreira Alves, que firmou entendimento no sentido de que a não garantia ao exercício de direito constitucional, decorrente de omissão legislativa, a expedição de ato normativo, ensejaria apenas a declaração da mora do Poder Legislativo.

⁷⁷ Moraes, Alexandre de. Direito constitucional. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 186-192.

⁷⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MI nº 107/DF. Relator: Min. Moreira Alves. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=1487634>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

Ocorre que o STF mudou o seu entendimento no julgamento dos Mandados de Injunção nº 670, 708 e 712, conforme será exposto a seguir. Passou-se a adotar a posição concretista geral.

Conforme já mencionado, desde 23 de junho de 2016, o Mandado de Injunção passou a ser regulamentado por lei própria, qual seja a Lei nº 13.300/2016. O legislador infraconstitucional adotou, em seu art. 8º, a posição concretista individual intermediária.

Art. 8º Reconhecido o estado de mora legislativa, será deferida a injunção para:

I - determinar prazo razoável para que o impetrado promova a edição da norma regulamentadora;

II - estabelecer as condições em que se dará o exercício dos direitos, das liberdades ou das prerrogativas reclamados ou, se for o caso, as condições em que poderá o interessado promover ação própria visando a exercê-los, caso não seja suprida a mora legislativa no prazo determinado.⁷⁹

Da leitura do referido artigo, pode-se perceber que a posição adotada pelo legislador é oriunda do voto do Min. Néri da Silveira.

Adoto posição que considero intermediária. Entendo que se deva, também, em primeiro lugar, comunicar ao Congresso Nacional a omissão inconstitucional, para que ele, exercitando sua competência, faça a lei indispensável ao exercício do direito constitucionalmente assegurado aos cidadãos. Compreendo, entretanto, que, se o Congresso Nacional não fizer a lei, em certo prazo que se estabelecerá na decisão, o Supremo Tribunal Federal pode tomar conhecimento de reclamação da parte, quanto ao prosseguimento da omissão, e, a seguir, dispor a respeito do direito in concreto. É, por isso mesmo, uma posição que me parece concilia a prerrogativa do Poder Legislativo de fazer a lei, como o órgão competente para a criação da norma, e a possibilidade de o Poder Judiciário garantir aos cidadãos, assim como quer a Constituição, o efetivo exercício de direito na Constituição assegurado, mesmo se não houver a elaboração da lei.⁸⁰

Esse entendimento tem como objetivo amenizar as críticas direcionadas à posição concretista geral, por usurpação da competência legislativa pelo Poder Judiciário, e à posição não concretista, que apenas declara a inércia do poder competente para regulamentar o direito.

É importante ressaltar, porém, que o parágrafo único do art. 8º, determina que “será dispensada a determinação a que se refere o inciso I do *caput* quando comprovado que o

⁷⁹ BRASIL. Lei n. 13.300, de 23 de jul. de 2016. Disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo e dá outras providências. Brasília, jul. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113300.htm>. Acesso em: 12 nov. 2017.

⁸⁰ Pronunciamento do Ministro Néri da Silveira. Ata da 7.ª (sétima) sessão extraordinária do Supremo Tribunal Federal, realizada em 16 de março de 1995 e publicada no Diário da Justiça, 4 abr. 1995, Seção I, p. 8.265.

impetrado deixou de atender, em mandado de injunção anterior, ao prazo estabelecido para a edição da norma”.⁸¹ Significa dizer que, se houver a impetração de um mandado de injunção, cujo objeto já foi apreciado pelo judiciário e o impetrado já havia sido cientificado da mora, poderá o Poder Judiciário estabelecer as condições em que será exercido o direito.

No que se refere ao alcance da decisão, o *caput* do art. 9º da referida lei adota, como regra geral, a eficácia *inter partes*, restringindo os efeitos da decisão somente às partes do processo até o advento da norma. Contudo, o parágrafo 1º do mesmo dispositivo possibilita que seja conferida eficácia *ultra partes* ou *erga omnes* à decisão quando isso for inerente ou indispensável ao exercício do direito, da liberdade ou da prerrogativa objeto da impetração.

3.3. Os mandados de injunção nº 670, 708 e 712

No julgamento dos Mandados de Injunção nº 670, 708 e 712, o Supremo Tribunal Federal alterou seu entendimento a respeito dos efeitos das decisões proferidas em sede de mandado de injunção e determinou que até que fosse editada lei específica que regulamente o direito de greve do servidor público, seria aplicado o diploma que rege o direito de greve dos trabalhadores da iniciativa privada, a lei 7.783/89, adotando, como visto, a posição concretista geral.

Os mandados de injunção foram impetrados, respectivamente, pelo Sindicato dos Servidores Policiais Cíveis do Espírito Santo (Sindpol), pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação de João Pessoa (Sintem) e pelo Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Pará (Sinjep). O objetivo dos impetrantes era assegurar o exercício do direito de greve aos integrantes das categorias por eles representadas, bem como que fosse suprida a omissão legislativa, por intermédio da regulamentação do direito de greve no serviço público.

Embora tenha sido determinada a aplicação provisória da lei nº 7.783/89, foi feita a ressalva de que deveria ser imposto um regime mais severo, dependendo do caso concreto e do tipo de serviço ou atividade essencial, bem como deveriam ser feitas adaptações à lei (supressões, acréscimos e alterações), em razão das peculiaridades do serviço público.

⁸¹ BRASIL. Lei n. 13.300, de 23 de jul. de 2016. Disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo e dá outras providências. Brasília, jul. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113300.htm>. Acesso em: 12 nov. 2017.

Foi definido ainda que compete aos tribunais, no julgamento do mérito, definir sobre a possibilidade de pagamento ou não dos dias paralisados, em razão de ser a greve hipótese de suspensão de contrato, por força do art. 7º da lei 7.783/89, o que importa no não pagamento. Além disso, determinou que, no caso concreto, será estabelecido o percentual mínimo de trabalhadores que devem permanecer trabalhando.

6.4. Considerados os parâmetros acima delineados, a par da competência para o dissídio de greve em si, no qual se discuta a abusividade, ou não, da greve, os referidos tribunais, nos âmbitos de sua jurisdição, serão competentes para decidir acerca do mérito do pagamento, ou não, dos dias de paralisação, em consonância com a excepcionalidade de que esse juízo se reveste. Nesse contexto, nos termos do art. 7º da Lei no 7.783/1989, a deflagração da greve, em princípio, corresponde à suspensão do contrato de trabalho. Como regra geral, portanto, os salários dos dias de paralisação não deverão ser pagos, salvo no caso em que a greve tenha sido provocada justamente por atraso no pagamento aos servidores públicos civis, ou por outras situações excepcionais que justifiquem o afastamento da premissa da suspensão do contrato de trabalho (art. 7º da Lei no 7.783/1989, 'in fine').

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

6.7. Mandado de injunção conhecido e, no mérito, deferido para, nos termos acima especificados, determinar a aplicação das Leis nos 7.701/1988 e 7.783/1989 aos conflitos e às ações judiciais que envolvam a interpretação do direito de greve dos servidores públicos civis” (MI nº 708/DF, Tribunal Pleno, Relator Min. Gilmar Mendes, DJe de 31/10/08)⁸²

Foi afirmado ainda que não assiste razão aos argumentos de que estaria o Supremo Tribunal Federal ofendendo o princípio da independência dos poderes, sob pena de esvaziamento do direito, por torná-lo inviável de ser exercido. Além disso, no julgamento do Mandado de Injunção nº 712 foi refutado o argumento de que estaria o Judiciário legislando, pois, o Supremo apenas cumpriu dever-poder decorrente de Mandado de Injunção ao enunciar texto normativo a ser aplicado enquanto não fosse editada lei específica. A análise do texto normativo elaborado pela Suprema Corte será feita a seguir.

⁸² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MI-708/DF. Relator: Min. Gilmar Mendes. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=558551>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

Em seu voto, o Min. Celso de Mello defendeu que a não regulamentação do direito de greve dos servidores públicos viola preceito constitucional e constitui afronta à Constituição, mediante uma omissão do Poder Público.

Nesse sentido, a doutrina passou a acompanhar o entendimento do Supremo Tribunal Federal, defendendo que seria mais adequada a aplicação da lei nº 7.783/89 do que permanecer o direito sem regulamentação. Nas palavras de Raimundo Simão de Melo:

A normatização feita pelo STF vigoraria apenas enquanto não houvesse a regulamentação legal pelo Congresso Nacional, o que seria muito mais adequado socialmente. [...] tal não representaria qualquer invasão no que toca à atividade do Poder Legislativo, porquanto a atuação judicial normativa está autorizada pela própria Constituição Federal, que, em caráter excepcional, atribui poder “legiferante” a outros poderes que não o Legislativo.⁸³

3.4. Conteúdo da normatização emitida pelo STF

Será reproduzido a seguir a regulamentação provisória do direito de greve dos servidores públicos civis, emitida pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Mandado de Injunção nº 712⁸⁴, com as alterações introduzidas pelo Supremo Tribunal Federal em destaque:

Art. 1º. É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.

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

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

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

⁸³MELO, op. cit, p. 56.

⁸⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MI-712/PA. Relator: Min. Eros Grau. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=558553>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

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, assembleia geral que definirá as reivindicações da categoria e deliberará sobre a **paralisação parcial** da prestação de serviços.

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 3º As manifestações e atos de persuasão utilizados pelos grevistas não poderão impedir o acesso ao trabalho nem causar ameaça ou dano à propriedade ou pessoa.

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

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

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

Art. 9º. Durante a greve, o sindicato ou a comissão de negociação, mediante acordo com a entidade patronal ou diretamente com o empregador, manterá em atividade equipes de empregados com o propósito de assegurar 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.

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

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

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

Art. 15. A responsabilidade pelos atos praticados, ilícitos ou crimes cometidos, no curso da greve, será apurada, conforme o caso, segundo a legislação trabalhista, civil ou penal. Parágrafo único. Deverá o Ministério Público, de ofício, requisitar a abertura do competente inquérito e oferecer denúncia quando houver indício da prática de delito.

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

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

3.5. Comentários à normatização emitida pelo STF

Como visto, no julgamento do Mandado de Injunção nº 712 restou determinado que não caberia ao Supremo Tribunal Federal tão somente determinar a aplicação da lei nº 7.783/89 aos servidores públicos civis, mas também traçar os parâmetros em que se daria o exercício do direito. Isso porque deveria haver uma coerência entre o exercício do direito de greve pelo servidor público e as condições necessárias à coesão e interdependência social que a prestação continuada dos serviços públicos assegura.

Nesse diapasão, a Suprema Corte estabeleceu que seriam aplicáveis aos servidores públicos civis os arts. 1º ao 9º, 14, 15 e 17 da lei de greve, com algumas alterações e reduções, visando atender as peculiaridades do serviço público. Autores como Raimundo Simão de Melo e Antônio Álvares da Silva⁸⁵ teceram comentários ao conjunto normativo elaborado pelo Supremo Tribunal Federal, comentários estes que serão expostos a seguir.

O art. 1º da lei de greve foi incluído na normatização sem mudança de texto, sendo repetido o disposto na Constituição em seu art. 9º. Ficou garantido, nesse sentido, o direito de greve ao servidor público de forma ampla, cabendo-lhe decidir não somente pela oportunidade de usá-lo, como também pelos objetivos que, por ele, queira obter.

O art. 2º traz o conceito legal de greve. No conjunto normativo produzido pelo STF, foi suprimido o adjetivo “total”, sugerindo que a greve no serviço público deve ocorrer de forma parcial, sendo impossibilitada a paralisação total da prestação do serviço público.

No texto do art. 3º, a modificação consistiu no acréscimo do adjetivo “parcial” ao substantivo cessação e no aumento do prazo de 48 para 72 horas. A comunicação deve ser feita ao órgão público e à comunidade afetada pela paralisação, através de meios eficientes de comunicação. O aumento do prazo se deu em razão de ser a população a maior prejudicada com eventual paralisação.

⁸⁵ DA SILVA. Antônio Álvares. **Greve no serviço público depois da decisão do STF**. São Paulo: LTr, 2008, p. 127.

Ainda com relação ao art. 3º, é importante esclarecer que, somente depois de frustrada a negociação coletiva ou verificada a impossibilidade de recurso à via arbitral, fica facultado aos servidores públicos civis a cessação parcial do trabalho. Note-se que o STF assegurou aos servidores a negociação coletiva e a arbitragem como formas de composição dos conflitos coletivos de trabalho, corrigindo-se assim uma histórica resistência contra estes institutos.

Pelo art. 4º, restou determinado que a greve no serviço público será deliberada em assembleia a ser convocada pelo sindicato na forma de seu estatuto. O parágrafo 2º do referido artigo estabelece que não havendo sindicato, a assembleia de servidores poderá designar comissão de negociação, que atuará como se sindicato fosse, representando os trabalhadores perante o empregador.

Com relação ao art. 5º, Antônio Álvares da Silva faz uma crítica ao texto do dispositivo lecionando que “o artigo usa o termo ‘representação’, mas o certo seria ‘substituição’, pois, em sede de dissídio coletivo, os sindicatos agem como substitutos e não como representantes da categoria”.⁸⁶ A leitura do dispositivo sana quaisquer dúvidas referentes a competência da Justiça do Trabalho para decidir as questões da greve dos servidores públicos civis.

O art. 6º não sofreu quaisquer mudanças com a decisão do Supremo Tribunal Federal. Foram mantidos os direitos dos grevistas, como, por exemplo, a utilização de meios pacíficos para persuadir ou aliciar os demais servidores a aderirem à greve, a arrecadação de fundos, a livre divulgação do movimento e, inclusive, a vedação de meios capazes de frustrarem o movimento grevista. A decisão também estabeleceu deveres aos grevistas, pois, como visto, o direito de greve não é absoluto, encontrando limites nos demais direitos assegurados aos cidadãos.

O art. 7º não sofreu grandes alterações em seu texto. O dispositivo reafirma a competência da Justiça do Trabalho para resolver os conflitos de greve nos serviços públicos. Raimundo Simão de Melo questiona, em sua análise, se a competência da Justiça do Trabalho abrange quaisquer servidores públicos ou somente aqueles que são regidos pela CLT. Sua indagação advém de uma possível contradição entre o texto normativo e a decisão proferida na ADIN nº

⁸⁶Ibid, p. 140.

3.395, que vedou à Justiça do Trabalho a competência para decidir conflitos envolvendo servidores públicos estatutários. Sendo assim, responde:

Faz-se mister esclarecer, que não há contradição entre as duas decisões. O que há, na verdade é uma diferenciação nos aspectos de abrangência de uma e de outra. Isso porque, no que toca à decisão proferida quando do julgamento da ADIN nº 3.395, tratou-se da resolução de conflitos individuais envolvendo servidores estatutários e a Administração Pública. Diametralmente oposta foi a decisão proferida no Mandado de Injunção nº 712-8, que regulamentou o exercício do direito de greve dos servidores públicos e a forma de resolução de conflitos coletivos dela decorrentes.⁸⁷

Portanto, a Justiça do Trabalho é competente para resolver os conflitos coletivos de trabalho decorrentes de greves de servidores públicos regidos pela CLT e por regime estatutário.

Além disso, o art. 7º determina que a participação em greve suspende o contrato de trabalho. Significa dizer que durante a greve a relação contratual não produz efeitos jurídicos, de maneira que quaisquer direitos, inclusive o pagamento de salários, somente podem decorrer de negociação coletiva, laudo arbitral ou de decisão judicial. A greve passa a ser um risco ao servidor público, tanto quanto para o trabalhador da iniciativa privada.

Nessa perspectiva, foi proferida decisão plenária do STF, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 693.456, com repercussão geral, em que foi fixada tese no sentido de que a Administração Pública deve realizar descontos dos dias parados em razão da greve, decisão esta que será analisada a seguir.

O art. 8º não sofreu alterações pela decisão do Supremo Tribunal Federal, sendo mantido o texto contido na lei nº 7.783/89.

O art. 9º da normatização trata da contratação de serviços públicos durante a ocorrência da greve. O *caput* do referido dispositivo preconiza que deverão ser mantidas em atividade equipes de empregados com o propósito de assegurar a regular continuidade da prestação do serviço público. O parágrafo único, entretanto, autoriza ao órgão público, enquanto perdurar a paralisação, contratar diretamente os serviços necessários à continuidade da prestação do serviço público.

⁸⁷MELO, op. cit, p. 68.

A greve, como demonstrado ao longo deste trabalho, é um direito fundamental dos trabalhadores e servidores públicos civis. Mas, como direito fundamental, também não é absoluto, encontrando limites nos demais direitos dos cidadãos. No direito de greve dos servidores públicos, o limite está na prestação continuada dos serviços públicos.

Nesse sentido, o art. 14 da normatização estabelece que constitui abuso do direito de greve a inobservância das normas contidas na Lei, em especial, o comprometimento com a regular continuidade na prestação dos serviços públicos, bem como a manutenção da paralisação após a celebração do acordo, convenção ou decisão da Justiça do Trabalho. Diante disso, os servidores que incorrerem em abuso do direito de greve, nos termos do referido artigo, poderão ser punidos com advertências, suspensões e até mesmo demissão por justa causa. Melo sinaliza, porém, que “tais punições não podem ser discriminatórias e ter intuito meramente de retaliar e amedrontar os grevistas”⁸⁸.

Para finalizar, consta registrar que o art. 17 também não teve alterações substanciais, tendo sido reproduzido o texto da lei de greve.

3.6. O Recurso Extraordinário nº 693.546

Segundo informações do Portal de Notícias do STF⁸⁹, em 27 de outubro de 2016, o Plenário do Supremo Tribunal Federal concluiu o julgamento do Recurso Extraordinário nº 693.456⁹⁰, com repercussão geral reconhecida, decidindo por 6 votos a 4 que a Administração deve fazer o corte do ponto dos grevistas (desconto dos dias parados em razão da greve), admitindo, entretanto, a possibilidade de compensação dos dias parados, mediante acordo. Também restou decidido que o desconto não poderá ser realizado pela Administração, caso o movimento grevista tenha sido motivado por conduta ilícita do próprio poder público, como, por exemplo, atraso no pagamento dos salários.

Ao final do julgamento, foi aprovada a seguinte tese de repercussão geral:

⁸⁸Ibid, p. 71

⁸⁹ STF. Dias parados por greve de servidor devem ser descontados, exceto se houver acordo de compensação. Portal STF. Notícias STF. Brasília, 27 out. 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=328294>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

⁹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE-693456/RJ. Relator: Min. Dias Toffoli. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE693456.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

A administração pública deve proceder ao desconto dos dias de paralisação decorrentes do exercício do direito de greve pelos servidores públicos, em virtude da suspensão do vínculo funcional que dela decorre, permitida a compensação em caso de acordo. O desconto será, contudo, incabível se ficar demonstrado que a greve foi provocada por conduta ilícita do Poder Público.

O julgamento foi retomado com o voto-vista do ministro Luís Roberto Barroso. Antes do pedido de vista, haviam votado o relator, ministro Dias Toffoli, admitindo o desconto, e o ministro Edson Fachin, que entende que apenas ordem judicial pode determinar o corte no pagamento. Em seu voto, o ministro Barroso afirmou que o administrador público não só pode, mas tem o dever de cortar o ponto. “O corte de ponto é necessário para a adequada distribuição dos ônus inerentes à instauração da greve e para que a paralisação, que gera sacrifício à população, não seja adotada pelos servidores sem maiores consequências”, afirmou Barroso.

Em seu voto, o ministro endossou a jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho que, em caso de greve prolongada, admite uma decisão intermediária que minimize o desconto incidente sobre os salários de forma a não onerar excessivamente o trabalhador pela paralisação e o desconto a não prejudicar a sua subsistência. Assim como Barroso, os ministros Teori Zavascki, Luiz Fux, Gilmar Mendes e a ministra Cármen Lúcia acompanharam o voto do relator, ministro Dias Toffoli, pela possibilidade do desconto dos dias parados.

Acompanharam a divergência aberta pelo ministro Edson Fachin no início do julgamento a ministra Rosa Weber, o ministro Ricardo Lewandowski e o ministro Marco Aurélio. Segundo Fachin, a adesão do servidor público a movimento grevista não pode representar opção econômica de renúncia ao pagamento porque a greve é seu principal instrumento de reivindicação frente ao estado. Por ser um fator essencial na relação jurídica instalada a partir da deflagração do movimento paredista, a suspensão do pagamento não pode ser decidida unilateralmente, segundo Fachin.

Para os ministros que seguiram a divergência, não se pode impor condições ao exercício de um direito constitucionalmente garantido. O ministro Lewandowski ressaltou que os constituintes de 1988 garantiram ao servidor público o direito de greve, mas até hoje o Congresso Nacional não legislou sobre o tema. “Não há lei específica. Não há nenhum comando que obrigue o Estado a fazer o desconto no momento em que for deflagrada a greve. Em face dessa lacuna, o STF mandou aplicar ao serviço público a lei que rege a greve no setor privado”,

lembrou o ministro Lewandowski. Mas, para o ministro, não se pode aplicar ao servidor público o artigo 7º da Lei de Greve (Lei 7.783/1989), que prevê a suspensão do contrato de trabalho, porque o servidor público não tem um contrato de trabalho, mas sim uma relação estatutária com o Estado.

CONCLUSÃO

O presente trabalho se propôs a analisar o direito de greve do servidor público e seus aspectos legais e constitucionais, através de uma pesquisa doutrinária e jurisprudencial acerca do tema. Ao longo do desenvolvimento, pudemos vislumbrar que a greve é uma das manifestações coletivas mais antigas e complexas produzidas pela sociedade, sendo entendida como um instrumento de pressão dos trabalhadores na busca de melhorias de vida e de condições de trabalho.

Inicialmente, a greve foi compreendida em muitos ordenamentos, inclusive no Brasil, como nociva ao desenvolvimento do capital e do trabalho, sendo considerada um delito. Foi também considerada uma liberdade e, atualmente, é entendida como um direito fundamental, assegurado pela Constituição Federal de 1988 aos trabalhadores celetistas e aos servidores públicos civis.

Apesar da Constituição, em seu art. 9º, reconhecer o direito de greve como um direito amplo e fundamental do trabalhador, a doutrina e a jurisprudência têm buscado restringir o exercício deste direito a partir da definição dada pelo art. 2º da lei 7.783/89, que o direciona ao empregado e ao empregador, em uma estrita relação trabalhista. Mas, é evidente que uma lei ordinária não tem capacidade para mudar a essência de um direito constitucionalmente garantido, principalmente o direito de greve, que foi negado aos trabalhadores durante anos de ditadura militar.

Embora a Constituição assegure o direito de greve de forma ampla aos trabalhadores, existem categorias de trabalhadores que tem esse direito restringido, como é o caso de funcionários públicos que exercem função de autoridade em nome do Estado e também os trabalhadores nos serviços essenciais. Existem ainda segmentos que ficam expressamente proibidos de exercer o direito de greve, como é o caso, por exemplo, dos membros das Forças Armadas e da polícia.

Além disso, o plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE nº 654.432, entendeu pela inconstitucionalidade da greve realizada por policiais civis e servidores públicos da área da segurança pública. A verdade é que o entendimento fixado pelo STF impossibilita o

gozo de um direito fundamental por parte dos policiais civis, visto que a Constituição Federal não vedou de forma expressa o exercício do direito por parte destes.

Portanto, restam como destinatários da proteção constitucional-trabalhista o empregado rural e urbano, o trabalhador avulso, o trabalhador doméstico, o trabalhador temporário e os servidores públicos civis. Contudo, a legitimidade para deflagrar a greve é do sindicato. Caso os trabalhadores não estejam organizados em sindicato, a lei autoriza que a greve seja deflagrada por uma comissão de negociação, a ser eleita em assembleia geral.

Embora ainda não tenha sido editada a lei específica que irá regulamentar o exercício do direito de greve dos servidores públicos, o movimento grevista é um fato social e, eventual regulamentação deve ser feita objetivando tornar viável e eficaz o exercício do direito. No plano do direito público, o direito de greve deve observar limites maiores do que no âmbito privado, principalmente em razão do princípio da continuidade dos serviços públicos. Deve haver uma compatibilização entre o atendimento às necessidades essenciais da coletividade e o pleno exercício do direito por parte dos servidores públicos.

Visando solucionar, ainda que provisoriamente, a falta de regulamentação do direito de greve do servidor público, o Supremo Tribunal Federal determinou que fosse aplicada aos servidores públicos civis a Lei nº 7.783/89, em especial os arts. de 1º ao 9º, 14, 15 e 17. Entretanto, foi feita a ressalva de que deveria ser imposto um regime mais severo, dependendo do caso concreto e do tipo de serviço ou atividade essencial, bem como deveriam ser feitas adaptações à lei (supressões, acréscimos e alterações), em razão das peculiaridades do serviço público. Diante disso, a doutrina passou a acompanhar o entendimento do STF, defendendo que seria mais adequada a aplicação da lei nº 7.783/89 do que permanecer o direito sem regulamentação.

Na análise da normatização emitida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do MI nº 712-8, foi possível perceber como o STF vê, em suas decisões, restringindo o direito de greve por parte do servidor, como, por exemplo, ao impossibilitar a paralisação total dos serviços.

Ainda nesse contexto de restrições, o STF, no julgamento do RE nº 693.456, submetido à sistemática da fixação de tese de repercussão geral, mediante maioria de votos, fixou o

entendimento de que a Administração Pública deve proceder ao desconto dos dias parados em razão do exercício do direito de greve pelos servidores públicos, exceto quando o movimento grevista tiver como fundamento conduta ilícita do próprio poder público, como, por exemplo, atraso no pagamento dos salários. Segundo o relator do processo, o desconto não tem efeito disciplinar punitivo, sendo apenas um risco inerente ao movimento grevista, sob pena de enriquecimento ilícito por parte dos grevistas, capaz de causar, inclusive, ofensa ao princípio da indisponibilidade dos bens e do interesse público.

Resta claro que a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal restringe o direito de greve do servidor público, tendo em vista que inviabiliza, por exemplo, a existência de greve política no ordenamento jurídico atual. O desconto do salário dos servidores públicos foi uma forma que o Judiciário encontrou de impedir o exercício do direito de greve no âmbito público, visando desestimulá-las. Dessa forma, ao entender que o desconto dos salários é algo inerente ao movimento grevista, como uma atividade de risco, o Supremo Tribunal Federal reforçou uma intolerância contra os interesses das classes trabalhadoras, inclusive dos servidores públicos, enquanto que deveria o Supremo zelar pela garantia do direito constitucionalmente previsto.

Não há dúvidas de que o exercício do direito de greve do servidor deve observar limites, principalmente no que se refere aos limites impostos pelo princípio da continuidade dos serviços públicos, mas as limitações também devem ter limites, de modo com que aquelas não neguem aos trabalhadores o exercício de um direito constitucionalmente garantido de forma ampla.

É imprescindível que seja elaborado um projeto de lei que conte com a colaboração de entidades sindicais efetivamente representativas, de modo com que o direito de greve do servidor público possa ser exercido no plano jurídico e no plano dos fatos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS. Cassio Mesquita. Responsabilidade civil do sindicato na greve, *In: Revista Síntese Trabalhista*, 98, ago/97.

BRASIL. **Decreto 1.162**, de 12 de dezembro de 1890. Altera a redação dos artigos 205 e 206 do Código Criminal. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=391335&id=14442752&idBinario=15630016&mime=application/rtf>>. Acesso em: 02 out. 2017.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-35093-10-novembro-1937-532849-publicacaooriginal-15246-pl.html>. Acesso em: 02 out. 2017.

BRASIL. **Decreto-lei 2.848**, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: <www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2848-7-dezembro-1940-412868-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 03 out. 2017.

BRASIL. **Decreto-lei 5.452**, de 1 de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: <www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5452-1-maio-1943-415500-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 03 out. 2017.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 03 out. 2017.

BRASIL. **Lei 4.330**, de 1 de junho de 1964. Regula o direito de greve, na forma do art. 158, da Constituição Federal. Disponível em: <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/128652/lei-4330-64>>. Acesso em: 03 out. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 03 out. 2017.

BRASIL. **Emenda Constitucional 19**, de 4 de junho de 1988. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 03 out. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MI 485/MT**. Relator: Min. Mauricio Correa. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=81835>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MI 585/TO**. Relator: Min. Ilmar Galvão. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=81869>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MI 712/PA**. Relator: Min. Eros Grau. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=558553>> Acesso em: 02 nov. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MI 20/DF**. Relator: Min. Celso de Mello. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MI%24%2ESCLA%2E+E+20%2ENUME%2E%29+OU+%28MI%2EACMS%2E+ADJ2+20%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/byr8bvz>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RCL 6568/SP**. Relator: Min. Eros Grau. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=603024>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE 654432/GO**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=654432&classe=ARE&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>> Acesso em: 03 nov. 2017.

BRASIL. **Lei 8.078**, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm>. Acesso em: 04 nov. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 658026/MG**. Relator: Min. Dias Toffoli. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7098736>> Acesso em: 04 nov. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MI nº 107/DF**. Relator: Min. Moreira Alves. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=1487634>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

BRASIL. **Lei n. 13.300**, de 23 de jul. de 2016. Disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo e dá outras providências. Brasília, jul. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113300.htm>. Acesso em: 12 nov. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MI-708/DF**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=558551>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

BRASIL. **Decreto-lei 5.452**, de 1 de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm>. Acesso em: 10 out. 2017.

CARVALHO FILHO. José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015

DA SILVA. Antônio Álvares. **Greve no serviço público depois da decisão do STF**. São Paulo: LTr, 2008.

DAMIA, Fábila Lima de Brito. **O direito de greve dos servidores públicos**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32887-40936-1-PB.pdf>>. Acesso em: 09 out. 2017.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 11. ed. São Paulo: LTr, 2012.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 14. ed. São Paulo: LTr, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DO NASCIMENTO, Fernanda Martins. **Direito de greve do servidor: garantia constitucional e regulamentação**. 2013. 68f. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <http://bdm.unb.br/bitstream/10483/6828/1/2013_FernandaMartinsNascimento.pdf>. Acesso em: 02 out. 2017.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2000.

LARANJEIRA, Aline Daniela Florêncio. **Direito de greve do servidor público**. Jus Navigandi: Tudo de direito e justiça. Mar 2003. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/3872/direito-de-greve-no-servico-publico>>. Acesso em: 04 nov. 2017.

LAVOR, Francisco Osani. **A greve no contexto democrático**. In: Revista Síntese Trabalhista, 82, abril/96, Porto Alegre.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **A greve como direito fundamental**. 2.ed. Curitiba: Juruá, 2014.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

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

MELO, Raimundo Simão. **A greve no direito brasileiro**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

Moraes, Alexandre de. **Direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de direito do trabalho**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de direito do trabalho**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

STF. **Plenário reafirma inconstitucionalidade de greve de policiais civis**. Portal STF. Notícias STF. Brasília, 5 abr. 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=340096>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

STF. **Dias parados por greve de servidor devem ser descontados, exceto se houver acordo de compensação.** Portal STF. Notícias STF. Brasília, 27 out. 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=328294>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

OIT. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 155.** Segurança e saúde dos trabalhadores e o meio ambiente do trabalho. Tribunal Regional do Trabalho – 2ª Região, São Paulo. Disponível em: <http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/LEGIS/CLT/OIT/OIT_155.html>. Acesso em: 11 out. 2017.

PINTO, José Augusto Rodrigues. **Direito sindical e coletivo do trabalho.** São Paulo: LTr, 1998.

ROMITA, Arion Sayão. **Os direitos sociais na Constituição e outros estudos.** São Paulo: LTr, 1989.

ROMITA, Arion Sayão. **Direitos sociais na Constituição e outros estudos.** São Paulo: LTr, 1991.

SANTOS, Enoque Ribeiros dos; SILVA, Juliana Araújo Lemos da. **Direito de greve do servidor público como norma de eficácia contida.** Revista LTr, São Paulo, ano 69, n. 5, p. 606., maio 2005.

SÃO PAULO (Estado). **Constituição do Estado de São Paulo.** Disponível em: <<http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/a2dc3f553380ee0f83256cfb00501463/46e2576658b1c52903256d63004f305a?OpenDocument>> Acesso em: 10 out. 2017.

SILVA, José Afonso da. **Direito Constitucional Positivo.** 32ª ed. Malheiros Editores, 2009, p. 700. Apud CARVALHO, Uilliam Frederic D'Lopes. **Greve no serviço público. Ciência jurídica do trabalho,** v. 14, n. 89, set./out. 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional.** 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 5.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

SILVA, Wesley Adileu Gomes e. **Concretização judicial do direito de greve dos servidores públicos civis na Constituição da República Federativa do Brasil.** Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 12, n. 1394, 26 abr. 2007. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/9812>>. Acesso em: 2 nov. 2017

SÜSSEKIND, Arnaldo. **Responsabilidade pelo abuso do direito de greve.** Revista da Academia Nacional do Direito do Trabalho, ano I, n.1, 1993.

SÜSSEKIND, Arnaldo. **Direito constitucional do trabalho.** Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

VIDAL NETO, Pedro. **O direito de greve: evolução histórica,** In: Direito sindical brasileiro: estudos em homenagem ao prof. Arion Sayão Romita. São Paulo: LTr, 1998.