

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA FACULDADE NACIONAL DE
DIREITO

STELLA MENDES DE CASTRO REIS

CONFLITOS COLETIVOS DE TRABALHO E A RECEPÇÃO DA GREVE NA
EDUCAÇÃO PÚBLICA PELO DIREITO: Estudo do caso-referência do Sindicato dos
Servidores do Colégio Pedro II (SINDSCOPE)

RIO DE JANEIRO

2025

STELLA MENDES DE CASTRO REIS

**CONFLITOS COLETIVOS DE TRABALHO E A RECEPÇÃO DA GREVE NA
EDUCAÇÃO PÚBLICA PELO DIREITO: Estudo do caso-referência do Sindicato dos
Servidores do Colégio Pedro II (SINDSCOPE)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD-UFRJ), como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Teorias Jurídicas Contemporâneas.

Orientadora: Profa. Dra. Sayonara Grillo Coutinho
Coorientador: Prof. Dr. José Luiz de Oliveira Soares

Rio de Janeiro

2025

STELLA MENDES DE CASTRO REIS

CONFLITOS COLETIVOS DE TRABALHO E A RECEPÇÃO DA GREVE NA
EDUCAÇÃO PÚBLICA PELO DIREITO: Estudo do caso-referência do Sindicato dos
Servidores do Colégio Pedro II (SINDSCOPE)

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Direito da Faculdade Nacional de
Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro
(PPGD-UFRJ), como requisito parcial à obtenção do
título de Mestre em Teorias Jurídicas Contemporâneas.

Aprovada em: 10 de maio de 2024.

Profa. Dra. Sayonara Grillo Coutinho (orientadora)
PPGD - Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Luiz de Oliveira Soares (coorientador)
PPGD - Universidade Federal do Rio de Janeiro

Profa. Dra. Renata Versiani Scott Varella
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Jean Filipe Domingos Ramos
Universidade Federal de Juiz de Fora

Profa. Dra. Flávia Souza Máximo Pereira
Universidade Federal de Ouro Preto

Dedico este trabalho à minha avó Cyrtha Mendes de Castro, professora aposentada da rede municipal de educação de Volta Redonda/RJ, por ser minha fonte de amor e aprendizado.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer, inicialmente, à minha família. À minha mãe, Maristela Mendes de Castro, por incentivar meus sonhos, oferecer sempre os melhores conselhos e ser o refúgio em momentos de dificuldade. À minha avó, Cyrtha Mendes de Castro, hoje com 95 anos, professora aposentada, fonte de um amor genuíno, que possibilitou a mim e a minha mãe cursar a graduação e desenvolver amor pelo conhecimento.

À minha tia Aparecida Mendes de Castro, por sua ternura, generosidade e acolhimento maternos. À minha “prima-irmã”, Cyrtha de Castro Villela, por segurar minha mão desde quando éramos crianças, além de todas as conversas e reflexões compartilhadas. Ao meu primo Enio de Castro Villela e meu sobrinho Miguel Fonseca Villela, por tornarem os retornos a Volta Redonda mais doces e alegres durante o período de realização do trabalho acadêmico. Ao meu primo emprestado Thiago Ganhadeiro, por todo apoio e incentivo que me serviram de acalento em diversas situações. Às minhas bichinhas de quatro patas, Bibi e Monalisa, que acompanharam boa parte das minhas escritas, lembrando-me sempre da leveza da vida com brincadeiras, olhares amorosos e lealdade.

Dirijo um agradecimento especial à professora. Dra. Sayonara Grillo Coutinho, minha orientadora, que esteve ao meu lado durante toda a pesquisa compartilhando conhecimento, dedicando seu trabalho e paciência, proporcionando uma experiência ímpar de estágio docência na disciplina de Relações de Trabalho e Sindicatos, emprestando-me diversos livros, e direcionando esforços para a minha formação. Ao meu coorientador, professor Dr. José Luiz de Oliveira Soares, por sua escuta paciente, respeito dedicado à minha pesquisa, empenho em nosso grupo de pesquisa, CIRT, e trocas acadêmicas.

Agradeço à professora Dra. Renata Versiani Scott Varela por aceitar compor a banca de qualificação e de defesa da dissertação, dividindo com serenidade e generosidade seus conhecimentos, pelo convite para participar da atividade de júri-simulado desenvolvida com alunos da graduação e pela experiência no Projeto Caminhos do Trabalho, que marcou profundamente minha trajetória no mestrado.

Agradeço, ao professor Dr. Jean Filipe Domingos Ramos por integrar as bancas de qualificação e defesa, estimulando o debate e compartilhando suas experiências de pesquisa, as quais fomentaram meu interesse pelo estudo da categoria dos profissionais de educação.

Agradeço, ainda, à professora Flávia Souza Máximo Pereira por gentilmente aceitar o convite de participação em minha banca de defesa de dissertação apesar de não nos conhecermos. Neste momento, faço uma breve reflexão de como o conhecimento e a ciência

aproximam as pessoas de forma genuína, dada a importância do trabalho científico desenvolvido pela professora convidada para a construção das minhas reflexões acadêmicas.

Agradeço aos professores do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD-UFRJ). Em especial, àqueles dos quais fui aluna e cujos ensinamentos foram fundamentais para minha formação como pesquisadora.

Dirijo um agradecimento especial à advogada Ana Luísa de Souza Correia de Melo Palmisciano pela disponibilização de peças processuais e substabelecimentos que proporcionaram o acesso aos processos analisados na pesquisa e também à dirigente de comunicação do SINDSCOPE, Rejane Barbosa de Souza Nogueira pelo auxílio durante as entrevistas na sede da entidade sindical.

Agradeço também aos meus amigos, em especial, Gabriela Lourenço de Carvalho e Gonçalves, Jaime Modesto Júnior e Filipe Oliveira Souza, por nunca soltarem a minha mão e estarem ao meu lado em momentos de felicidade e dificuldade. Aos amigos do mestrado, por todas as experiências compartilhadas em sala aula, congressos, bandejão, Dudu etc., endossando minha compreensão de que o conhecimento só é possível de ser construído coletivamente.

Dirijo um agradecimento especial à Beatriz Callado (*in memoriam*), ex-aluna do PPGD. Bia sempre foi luz e inspiração para todos ao seu redor, nutria um senso crítico aguçado e dividiu comigo uma série de angústias e alegrias ao longo do mestrado, de modo que sua presença e ausência também marcaram minha trajetória.

Agradeço à Vanessa Moraes pelo companheirismo e paciência ao longo desses dois anos e pelos abraços apertados que seguem sendo um dos meus lugares favoritos de amor e aconchego.

Agradeço também aos companheiros do escritório Menezes Advogados Associados, que me acompanham desde que dei os primeiros passos na advocacia, seguem confiando em meu trabalho e dando forças para o desenvolvimento de meus projetos. A equipe foi e continua sendo uma fonte de inspiração para minha carreira.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior do Ministério da Educação (CAPES) pela bolsa concedida, a qual foi fundamental para que pudesse me dedicar a esta pesquisa.

Agradeço a todos os Orixás e à Espiritualidade bondosa que guiam meus passos, abrem meus caminhos e potencializam a resiliência diante das adversidades.

Por fim, agradeço a todos os profissionais de educação que se organizam em seus sindicatos e se esforçam no cotidiano para proporcionar aos alunos um aprendizado calcado no senso crítico perante a sociedade. Sem vocês, esse trabalho não seria possível.

*“Se os poderosos senhores,
impõe-nos à força bruta,
silêncio para as nossas dores
e dor para a nossa labuta.
Não calam os educadores.
Só educa quem reluta!
Quanto mais a gente luta,
mais a luta nos educa!
Aprendi em movimento,
que quem para se amputa.
E é vão o conhecimento,
que não espelha a conduta.
Educa-se o pensamento,
sendo parte na disputa.
Quanto mais a gente luta,
mais a luta nos educa.
Se a luta é educadora,
então que ela repercuta.
Contra a mão opressora,
que a educação refuta.
Que a classe trabalhadora,
una-se toda em luta!
E quanto mais a gente luta,
mais a luta nos educa.”*
(Jonathan Mendonça)

RESUMO

A dissertação tem por objeto de estudo as manifestações dos conflitos nas relações de trabalho na função pública educacional e sua absorção pelo direito nas greves do Sindicato dos Servidores do Colégio Pedro II (SINDSCOPE). Investiga o tratamento jurídico conferido pelo Poder Judiciário à greve no setor público da educação. Com base no método sociojurídico crítico, adota como caso-referência para análise as greves promovidas pelo SINDSCOPE. Tendo como referência teórica as concepções pluralistas, procede-se à pesquisa empírica, com levantamento de dados, incluindo análise de processos judiciais de greve e registros de campo. Examina as principais disputas teórico-argumentativas observadas e as decisões emanadas pelos órgãos julgadores. Verificou-se que as principais disputas se encontram em torno da competência jurisdicional, do corte de ponto de servidor grevista e do confronto entre os direitos fundamentais de greve e à educação. Dentre os achados da pesquisa, estão os diferentes padrões decisórios entre a Justiça Comum Estadual e a Justiça Federal, quanto às restrições ao exercício do direito de greve.

Palavras-chave: greve; serviço público; educação; Judiciário; SINDSCOPE.

ABSTRACT

The object of this dissertation is to study the manifestations of conflicts in labour relations in the public education sector and their absorption by the law in the strikes of the Pedro II College Workers' Union (SINDSCOPE). It investigates the legal treatment given by the Judiciary to strikes in the public education sector. Based on the critical socio-legal method, it uses the strikes organised by SINDSCOPE as a reference case for analysis. Using pluralist conceptions as a theoretical reference, empirical research is carried out, with a survey of data, including an analysis of strike lawsuits and field records. It examines the main theoretical-argumentative disputes observed and the decisions made by the judging bodies. It was observed that the main disputes are around jurisdictional competence, the cutting off of striking workers' time and the confrontation between the fundamental rights to strike and to education. Among the findings of the research were the different decision-making patterns between the State and Federal Courts regarding restrictions on the exercise of the right to strike.

Keywords: strike; public service; education; judiciary; SINDSCOPE.

Lista de ilustrações

Quadro 1 - Diferenças na negociação dos setores público e privado.....	59
Quadro 2 - Resumo das ações de greve do SINDSCOPE analisadas na pesquisa.....	156
Figura 1 - Fotografia de parte da petição do SINDSCOPE contendo o inteiro teor do Decreto nº 1.480/95.....	111
Figura 2 - Fotografia do Termo de Acordo firmado entre o SINDSCOPE e o CPII finalizando a greve de 2005.....	113
Figura 3 - Fotografia do Boletim de greve do SINDSCOPE de 5 de setembro de 2005.....	121
Figura 4 - Fotografia de parte da sentença prolatada nos autos da ACP nº 0014278-51.2011.4.02.5101, referente à greve de 2011.....	126
Figura 5 - Fotografia de parte da decisão liminar exarada pelo juiz federal Wilney Magno de Azevedo Silva, referente à greve de 2005.....	137
Figura 6 - Fotografia do levantamento de docentes em atividade apresentado pelo Diretor do CPII.....	138

Lista de siglas e abreviaturas

ACP – Ação Civil Pública

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ANDES – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

ASCOPE – Associação dos Servidores do Colégio Pedro II

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

CPII – Colégio Pedro II

CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CSP-CONLUTAS – Central Sindical e Popular Conlutas

CUT – Central única dos Trabalhadores

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

EC – Emenda Constitucional

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

FASUBRA – Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FONACATE – Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas do Estado

FONASEFE – Fórum das Entidades Nacionais dos Servidores Públicos Federais

IN – Instrução Normativa

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MEC – Ministério da Educação

MI – Mandado de Injunção

MNNP – Mesa Nacional de Negociação Permanente

MPE-RJ – Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

MPF – Ministério Público Federal

MS – Mandado de Segurança

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONU – Organização das Nações Unidas

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PL – Projeto de Lei

Rex – Recurso Extraordinário

RJU – Regime Jurídico único dos Servidores Públicos Federais

SINASEFE – Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica

SINDSCOPE – Sindicato dos Servidores do Colégio Pedro II

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TAE – Técnico- Administrativo em Educação

TEDH – Tribunal Europeu de Direitos Humanos

TJ – Tribunal de Justiça

TRF – Tribunal Regional Federal

TRT – Tribunal Regional do Trabalho

TST – Tribunal Superior do Trabalho

VAAF – Valor Aluno Ano do Ensino Fundamental Urbano

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
1. A GREVE COMO EXPRESSÃO DO CONFLITO NAS RELAÇÕES COLETIVAS DE TRABALHOS: APORTES TEÓRICOS E COMPREENSÕES NO CAMPO DO DIREITO.....	26
1.1 A GREVE COMO EXPRESSÃO DO CONFLITO SOCIAL: ABORDAGENS DO CAMPO CRÍTICO DO DIREITO.....	26
1.2 MODELOS DE REGULAÇÃO DA GREVE E SEU ENQUADRAMENTO JURÍDICO NO BRASIL.....	34
1.2.1 Breve histórico do tratamento normativo da greve no Brasil até 1988.....	37
1.2.2 A greve como direito constitucionalmente previsto após 1988 e seu caráter democrático.	41
2. PERSPECTIVAS INSTITUCIONAIS DO CONFLITO NAS RELAÇÕES COLETIVAS DE TRABALHO NA FUNÇÃO PÚBLICA: A OMISSÃO NORMATIVA E A CONSTRUÇÃO JURISPRUDENCIAL DO DIREITO DE GREVE.....	45
2.1. A PREVISÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO DE GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO E A OMISSÃO LEGISLATIVA.....	45
2.1.1 Mandados de injunção nº 670/ES, 708/DF e 712/PA: aplicação analógica das leis nº 7.783/1989 e nº 7.701/1988.....	49
2.1.2 Natureza jurídica da greve, Recurso Extraordinário nº 693.456 e corte de ponto de grevistas servidores públicos.....	52
2.1.3.1 “Aniquilação do direito de greve” e ponderações acerca dos votos que acompanharam a divergência.....	55
2.2 NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO SETOR PÚBLICO: RELAÇÃO COM O DIREITO DE GREVE, TRATATIVA DA OIT E AS MESAS NACIONAIS DE NEGOCIAÇÃO PERMANENTE (MNNP).....	57
2.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS PROPOSTAS DE REGULAMENTAÇÃO DO DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	68
3. A GREVE DE SERVIDORES PÚBLICOS E OS SERVIÇOS ESSENCIAIS: A CARACTERIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO COMO SERVIÇO PÚBLICO DESSA NATUREZA.....	71
3.1 A INSUFICIÊNCIA DO MODELO INSTITUCIONAL LIBERAL CLÁSSICO: O	

CONFLITO NA FUNÇÃO PÚBLICA.....	71
3.3 A CRFB/88 COMO UM TODO UNITÁRIO EM RELAÇÃO AO DIREITO DE GREVE E A AFIRMAÇÃO DO PLURALISMO.....	74
3.4 SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL, UM CONCEITO EM ABERTO.....	77
3.4.1 Breves comentários acerca da constituição dos profissionais da educação enquanto categoria e suas peculiaridades.....	83
3.5 SERIA A EDUCAÇÃO PÚBLICA UM SERVIÇO ESSENCIAL PARA FINS DE GREVE?.....	86
3.5.1 Conflito entre o direito de greve na educação pública e o interesse geral.....	90
3.5.2 A greve na educação pública e os efeitos sobre o conjunto da população.....	93
4. OS PROCESSOS JUDICIAIS DECORRENTES DAS GREVES NA EDUCAÇÃO PÚBLICA: O CASO-REFERÊNCIA DO SINDSCOPE.....	97
4.1 SINDSCOPE: UM SINDICATO DENTRO DE UMA ESCOLA.....	97
4.2 METODOLOGIA DE SELEÇÃO E REUNIÃO DAS AÇÕES: TRAJETÓRIA DA PESQUISA.....	102
4.3 OS PROCESSOS JUDICIAIS DE GREVE DO SINDSCOPE.....	104
4.3.1 As principais disputas jurídico-normativas entre as partes.....	109
4.3.1.1 O corte de ponto de servidor da educação em greve e a eficácia do artigo 37, inciso VII da CRFB/88.....	109
4.3.1.2 Colisão entre os direitos fundamentais de greve e à educação.....	115
4.3.2 As decisões judiciais em um contexto de instabilidade e ampla discricionariedade.....	123
4.3.3 Competência para julgamento.....	127
4.3.4 Corte de ponto dos servidores grevistas da educação.....	129
4.3.5 A colisão entre direitos fundamentais e o tratamento da educação como serviço essencial	132
4.3.6 As decisões restritivas ao direito de greve.....	134
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	141
REFERÊNCIAS.....	146
ANEXOS.....	156

INTRODUÇÃO

O direito de greve situa-se no âmbito das liberdades sindicais, consagrado como garantia fundamental constitucionalmente prevista. O sistema jurídico-trabalhista especificou um campo de relações e regras jurídicas que fazem referência especial ao conflito que ocorre entre os interesses coletivos de empresários e trabalhadores e suas formas de expressão, as quais estão diretamente relacionadas a uma manifestação fundamental da liberdade sindical. Soma-se a isso a emergência das concepções do pluralismo social, que reconhece o poder do grupo social organizado de auto proteger seu interesse sem a necessidade de recorrer aos mecanismos arbitrados pelo Estado para a solução de controvérsias: os poderes de autotutela coletiva (Ermida Uriarte, 2000). Desse modo, a greve constitui uma importante forma de exteriorização dos conflitos no campo das relações de trabalho.

Nas relações de trabalho do setor público, caracterizadas pelo exercício da função pública, a greve é permeada por peculiaridades quando comparado à “clássica” relação capital-trabalho operada na lógica privada, sendo a principal delas o fato de que em um de seus polos encontra-se a sociedade como um todo a depender daqueles serviços. Nesta dissertação, seguimos a tendência constitucional ao utilizarmos a expressão “servidor público”. Ela abrange todos aqueles que prestam serviços diretamente para o Estado em sua administração pública direta, autárquica ou fundacional, cujo ingresso se deu por concurso público e o regime jurídico é estatutário. Por sua vez, é importante elucidar que a expressão “funcionário público” designa um conjunto mais amplo de trabalhadores, incluindo aqueles que prestam serviços em empresas públicas e sociedades de economia mista, podendo ser regidos pela CLT. A greve constitui direito previsto a todos estes trabalhadores da Administração e, apesar das diferenças conceituais, as restrições ao direito de greve não devem exceder as previsões constitucionais.

Em virtude da importância dos fenômenos coletivos para forjar melhorias nas condições de trabalho, almejando a concretização do trabalho decente, além de seu relevante papel para a formação da identidade coletiva e a concretização da democracia, levando, ainda, em consideração a tônica democrática que permeou o processo constituinte, a Constituição de 1988 reconheceu os direitos de greve e de sindicalização dos servidores públicos. Importante observar que se trata da primeira Constituição brasileira a conter tal previsão, em seu artigo 37, inciso VII, mesmo ante a perceptível “resistência histórica em torno da aplicação de tal instituto ao funcionalismo estatal” (Ebert, 2008). O referido dispositivo, no entanto,

estabelece a necessidade de edição de uma lei específica que venha a regulamentar o referido direito. Entretanto, é cediço que mais de trinta anos após a promulgação da CRFB/88, a referida norma ainda não foi editada, persistindo, portanto, uma lacuna normativa duradoura.

Devido à inércia do Legislativo em sanar tal omissão e o impasse que se estabeleceu diante da aferição da eficácia do referido dispositivo constitucional, diversas ações chegaram até o Supremo Tribunal Federal (STF). Na década de 1990, a Corte proferiu decisões conferindo eficácia limitada ao inciso VII do artigo 37 da CRFB/88, adotando a posição não concretista, negando aos servidores o direito à deflagração de greves antes da elaboração da lei infraconstitucional regulamentadora. Como por exemplo, é possível citar a decisão proferida no mandado de injunção (MI) 20/DF, no qual se determina ao Congresso Nacional a regulamentação da matéria para sanar a mora legislativa declarada. No entanto, em 2007, houve uma mudança paradigmática em sua jurisprudência, decorrente do julgamento dos MIs 670, 708 e 712, no qual o Órgão Plenário decidiu aplicar por analogia ao direito de greve no serviço público a lei nº 7.701/88 e a lei de greve que rege o instituto no âmbito privado, a lei nº 7.783/89, adotando a posição concretista, que não se limita à declaração da mora do Congresso Nacional (Delgado, 2019). Desse modo, o STF reconhece a possibilidade de deflagração de greve pelos servidores públicos ainda que inexistente a norma reguladora prevista pelo artigo 37, inciso VII, da CRFB/88.

Existe um conjunto substancial de pesquisas no campo do direito voltadas para o exame dos citados mandados de injunção e seus reflexos jurídicos em âmbitos gerais (Silva; Gondim, 2017, p. 7). No entanto, há uma carência de levantamentos empíricos acerca de seus impactos no julgamento de outros casos concretos, ou seja, existem poucos estudos voltados a compreender como tais julgados paradigmáticos produzidos pela Corte reverberaram nas demais instâncias do Judiciário brasileiro e como foram mobilizados em outros processos decisórios. Esta dissertação busca contribuir para o campo dos estudos sobre a greve no serviço público, levando em conta a lacuna observada. A seguir, delimitamos a base empírica analisada, mais especificamente, qual categoria e sindicato serão estudados e as justificativas em torno dessas escolhas.

Optamos por abordar a categoria dos profissionais de educação por alguns motivos específicos. O primeiro deles se relaciona à sua alta capacidade de mobilização grevista e de articulação com movimentos sociais para ampliação e exercício de direitos. A análise dos balanços anuais das greves dos últimos cinco anos produzidos pelo Sistema de Acompanhamento de Greves (SAG) do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos

Socioeconômicos (DIEESE) revelou que, no caso das paralisações do funcionalismo público¹, há substancial preponderância setorial da educação em relação a outros setores no que concerne à realização de greves, levando em consideração as três esferas de poder (municipal, estadual e federal). A título exemplificativo, os dados de 2022 demonstraram que, do total de 37 greves registradas no funcionalismo federal, 10 envolveram professores e técnico-administrativos da educação básica ao nível superior, incluindo ensino técnico, o que significa um percentual de 33,3%, enquanto em outras categorias o percentual de greves não ultrapassou o percentual de 13,3% (DIEESE, 2023, p. 11).

Além disso, contribuiu para esta escolha o fato de a autora ter realizado nos anos de 2019 a 2021, estágio profissional no departamento jurídico do Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação do Rio de Janeiro (SEPE-RJ), núcleo de Volta Redonda. O contato com os movimentos paredistas dos profissionais de educação e com as ações judiciais envolvendo as greves deflagradas pelo sindicato despertou o interesse por compreender as relações entre os sujeitos coletivos e o Judiciário, o que levou a autora a eleger como tema de pesquisa as greves de servidores públicos da educação.

No trabalho de conclusão do curso de Direito, o estudo se voltou para as ações envolvendo as greves deflagradas pelo SEPE-RJ no ensino fundamental e médio do Estado do Rio de Janeiro e de diversos municípios fluminenses, com enfoque para decisões judiciais proferidas após a judicialização da greve de 2013, com base na análise crítica do discurso jurídico (Reis, 2021). Na dissertação, a problematização das relações entre greve e Direito ganha novos contornos e dimensões devido à sistematização de processos de greve em um recorte temporal de quase duas décadas, além da abrangência do estudo às greves ocorridas na esfera federal, por meio de ações que tramitaram na Justiça Federal.

A pesquisa empírica se volta para as ações envolvendo greves deflagradas pelo Sindicato dos Servidores do Colégio Pedro II (SINDSCOPE), caso-referência estudado nesta dissertação. Situado na cidade do Rio de Janeiro, âmbito geográfico escolhido por proximidade com o Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade do Rio de Janeiro (PPGD-UFRJ), o referido sindicato atua na defesa de servidores públicos da União, na medida em que o Colégio Pedro II, vocacionado para o ensino fundamental e médio, permanece como autarquia federal por força de dispositivo constitucional específico.

¹ Apesar dos dados serem abrangentes, ao englobarem o funcionalismo público estatal como um todo, consideramos relevante apresentar o levantamento realizado pelo DIEESE para que possamos dimensionar a quantidade elevada de greves na educação em comparação com outros setores da Administração Federal, o que também corrobora nossa escolha por estudar as greves desta categoria.

A definição do caso-referência durante os debates de orientação para a construção do objeto da pesquisa envolveu não somente o alargamento dos atores e arenas estudadas, com o giro do olhar para litígios na esfera federal, mas também as possibilidades de levantamento de dados sobre movimentos paredistas em um período temporal mais alargado. Nesse sentido, é necessário elucidar que o período de levantamento de dados da pesquisa foi de 1995, ano em que o SINDSCOPE se tornou efetivamente sindicato, deixando de ser uma associação (ASCOPE), a 2022, ou seja, buscamos ações judiciais que tivessem relação com a greve durante todo este período. No entanto, a pesquisa demonstrou que as greves foram judicializadas apenas entre os anos de 2000 a 2016, recorte que se impôs. Para tanto, foi fundamental o contato com o corpo jurídico do SINDSCOPE e com seus atuais dirigentes, o qual foi mediado pela orientadora, pavimentando o caminho para se chegar aos documentos processuais examinados na dissertação.

O percurso no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD-UFRJ) permitiu amadurecer o entendimento acerca dos aspectos subjacentes às relações coletivas de trabalho, seus processos de luta e transformações. Especialmente a participação no grupo de pesquisa Configurações Institucionais e Relações de Trabalho (CIRT) propiciou maiores aportes teóricos para compreender a complexidade que permeia o fenômeno dos conflitos coletivos de trabalho e sua principal forma de exteriorização, a greve.

A partir do exposto, é possível afirmar que a pesquisa está intimamente relacionada à linha de pesquisa III do PPGD-UFRJ, intitulada “Democracia, Instituições e Desenhos Institucionais”, pois a liberdade sindical consubstancia valores democráticos amplamente previstos em nossa Constituição e em Tratados de Direito Internacional dos quais o Brasil é signatário, sendo tais valores imanentes à própria essência das organizações sindicais, independentemente de representarem trabalhadores do setor privado ou público. Ao conferir enfoque a um sindicato do setor da educação, cabe-nos, ainda, a reflexão de que educação e democracia constituem uma relação amalgâmica, tamanha a importância da primeira para a concretização da segunda. Freire (1992) afirma que a educação é uma prática construtora dos seres humanos, sendo o ato de educar equiparado ao de humanizar, dimensionando sua importância para toda a sociedade. Dessa forma, a liberdade sindical dos servidores públicos da educação está imbricada ao Estado Democrático de Direito, cujo marco de referência situa-se na CRFB/88.

No bojo da sistemática jurídica brasileira, a liberdade de associação está inserida no artigo 5º, inciso XVII da Constituição Federal (CRFB/88), dispositivo que permite a qualquer

pessoa se associar com finalidades lícitas e proíbe associações de caráter paramilitar. Nesse sentido, a liberdade sindical se traduz como corolário da liberdade de associação e ambos os conceitos não se limitam à possibilidade de organização do indivíduo, englobando também outras dimensões da autonomia coletiva. Tais dimensões são inerentes a um Estado Democrático de Direito e nos possibilitam compreender, conforme demonstra a experiência constitucional brasileira, que a relação entre Estado e sociedade civil deve ser pautada no pluralismo, cuja base é a participação dos atores sociais, incluindo os atores coletivos, de modo a incentivar e promover a ampliação da cidadania.

Em relação aos servidores públicos, as Convenções nº 87 e 98 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) garantem a independência das organizações dos servidores em relação à Administração Pública no que concerne à ingerência, constituição e funcionamento de suas entidades. Dessa forma, a OIT dispõe sobre o direito dos trabalhadores do setor público à liberdade sindical em sentido amplo (MPT, 2023). Nessa mesma esteira, com vistas a fomentar um modelo de Administração dialógico e não mais calcado na unilateralidade, a Convenção 151 também da OIT, ratificada pelo Brasil em 2010, prevê especificamente a possibilidade de negociação coletiva no caso de servidores públicos, apesar de até o presente momento não ter sido regulamentada.

Em que pese todo o ambiente constitucional coadunado com a perspectiva internacional de proteção aos direitos coletivos como direitos humanos fundamentais, autores de matizes diversas demonstraram a atuação institucional restritiva ao direito de greve por parte do Judiciário brasileiro, cujos intérpretes são norteados por uma cultura pacificadora que concebe a greve como conflito a ser rapidamente encerrado, mormente na seara dos Tribunais Superiores, incluindo pesquisas que abrangem o Tribunal Superior do Trabalho (TST). Nesta linha, cita-se: Ermida Uriarte (2000), Silva (2008), Viana (2009), Pereira (2017), entre outros. Especificamente em relação à atuação do STF na restrição de greves nos serviços públicos, mais recentemente, podemos citar, exemplificativamente, Souto Maior (2023), Schlottfeldt e Dutra (2022), Cozero, Mandl e Seferian (2022), Silva e Gondim (2017). Abordando os óbices excessivos ao direito de greve em casos envolvendo os serviços públicos essenciais, como a educação, podemos citar Santos e Pereira (2013) e Pereira (2017).

Estabelecemos diálogo com a literatura crítica do campo do direito que aborda a atuação restritiva ao direito de greve dos servidores público por parte dos Tribunais, excedendo as previsões constitucionais sobre a matéria e, na prática, impondo óbices exacerbados à utilização do instituto como meio eficaz de autotutela. Recorre-se à abordagem pluralista para trazer o conflito para o centro do debate. Ou seja, parte-se da perspectiva de

que o conflito é inerente à sociedade que se pretende democrática, pois nela, interesses divergentes de grupos distintos estão constantemente colidindo entre si (Ermida Uriarte, 2000, Barreto Ghione, 2016).

Não obstante a esta centralidade do conflito nas relações trabalhistas, quando se trata dos trabalhadores da Administração, o regulamento do desempenho de suas funções por meio de um estatuto jurídico proporcionou e ainda proporciona leituras e interpretações conservadoras. Tais leituras muitas das vezes defendem a inexistência de interesses conflitantes entre servidores públicos e o Estado-empregador, corroborando uma perspectiva de mitigação da extensão dos direitos coletivos aos servidores, cujas bases remontam às teorias unilateralistas, amplamente superadas pela CRFB/88 (Paes, 2013).

Nesse sentido, mesmo levando em consideração as especificidades da greve no serviço público, mormente nos serviços essenciais, tais como a observância do interesse geral e da necessidade de continuidade dos serviços, a noção de conflito como inerente à perspectiva democrática não é passível de ser sufocada. Dessa forma, a matriz pluralista nos permite compreender como se manifestam elementos ideológicos em determinadas argumentações. Tomando como base esses mesmos preceitos do interesse social e do princípio da continuidade, no âmbito institucional e doutrinário, as leituras do campo crítico revelam as fragilidades dessas argumentações (Baylos Grau, 2015), as quais acabam se direcionando à tentativa de supressão do conflito na função pública, exteriorizado, sobretudo, pelo fenômeno da greve.

Não se pode olvidar, ainda, que as greves na educação pública expõem a íntima relação entre o direito e as circunstâncias políticas ao confrontar as instâncias do poder político estatal com tensões que envolvem diretamente a sociedade civil. Isto porque se trata de paralisações de serviços destinados diretamente à população, de modo que as disputas pela opinião pública nestes contextos se tornam acentuadas.

A análise mais detida sobre ações judiciais relacionadas a greves da educação mediante o caso-referência do SINDSCOPE revelou a complexidade do tema ao demonstrar a existência de decisões que fogem ao padrão restritivo observado em nossas pesquisas anteriores (Reis, 2021) e revisões bibliográficas, e aplicam interpretações que privilegiam a autotutela dos trabalhadores, recorrendo, sobretudo, a preceitos constitucionais. Tal fato possibilita-nos perquirir as disputas interpretativas do sentido das normas referentes ao direito de greve no setor público, com destaque para as peculiaridades referentes aos serviços essenciais, manifestadas no âmbito das instituições jurídicas, que em alguns casos prestigia tal direito e em outros, o limita.

Desse modo, o principal intuito da pesquisa consiste em examinar as manifestações de conflitos na relação de trabalho da função pública e como estes conflitos foram absorvidos pelo direito. Indagamos qual o tratamento jurídico conferido à greve no setor público da educação pelas instituições, com enfoque para aquelas que compõem o Judiciário, partindo do diálogo com a literatura crítica que diagnosticou a existência de uma atuação restritiva em relação à greve, mormente nos serviços públicos essenciais, com ênfase para a educação. Dentre os objetivos específicos, buscamos examinar: I) como os conflitos grevistas da educação chegaram até o Judiciário e quais foram as respostas oferecidas por este Poder, com recorte temporal direcionado ao período posterior à promulgação da CRFB/88; II) as principais disputas teórico-argumentativas envolvendo as greves no setor educacional público no campo do direito; III) os reflexos de decisões paradigmáticas proferidas em caráter *erga omnes* pelo STF em casos concretos envolvendo as greves no setor público educacional.

Tendo em vista estes objetivos de pesquisa, a dissertação está estruturada em três eixos. O primeiro eixo (capítulo 1) delineia nossas percepções gerais acerca da greve enquanto mecanismo de exteriorização dos conflitos na seara do trabalho e como um fenômeno sociojurídico, apresentando aportes teóricos do campo crítico que nortearam a elaboração de nosso problema de pesquisa. Ademais, tratamos da transformação da greve em categoria jurídica por meio da regulação e dos contornos conferidos ao direito de greve pela CRFB/88 a partir de sua perspectiva eminentemente democrática.

O segundo eixo (capítulos 2 e 3) tem por escopo abordar as principais discussões envolvendo o direito de greve nos serviços públicos e naqueles considerados essenciais, levantadas a partir da revisão bibliográfica. Tratam-se dos desdobramentos da lacuna normativa referente ao artigo 37, inciso VII da CRFB/88, tais como a atividade criadora de direito operada pelo STF, a correlação com a temática da negociação coletiva, a normativa internacional da OIT relacionada ao tema, o conflito entre direito de greve e o direito à educação, ambos fundamentais sob a perspectiva constitucional, bem como a resolução desses conflitos pelo Judiciário, além das especificidades envolvendo a categoria dos profissionais de educação. A ramificação deste eixo em dois capítulos buscou contemplar individualmente a greve no serviço público e, como seu corolário, a greve em serviço público essencial, no caso da educação, compreendendo a existência de conceitos distintos que demandam uma análise mais pormenorizada.

Após o panorama teórico e jurídico sobre o assunto, o terceiro eixo (capítulo 4) se debruça sobre as ações judiciais cujo objeto se relaciona aos movimentos grevistas do Colégio Pedro II, desde a transformação da entidade representativa dos servidores em sindicato, com a

fundação do SINDSCOPE em 1995. Apresentamos as principais características do ente coletivo, além de uma descrição detalhada dos passos metodológicos empreendidos na pesquisa. Por fim, mapeamos as principais discussões apresentadas pelas partes e, após, as decisões dos magistrados nos processos de greve que chegaram ao Judiciário sob o formato de ações judiciais nas últimas décadas (de 2000 a 2016), recuperando discussões abordadas nos capítulos anteriores.

O desenvolvimento metodológico da pesquisa se deu a partir de interpretações que não se encerram em visões jurídico-dogmáticas, considerando o estudo da dogmática e dos institutos jurídicos em suas relações com as instituições e os agentes sociais. Ademais, buscamos lançar esforços no sentido de observar questões metodológicas importantes para pesquisas cujo objeto analisado é a greve, sobretudo no que concerne à sua cientificidade.

Barreto Ghione (2016, p. 128) observa que a greve é uma matéria impregnada de componentes sociais, ideológicos e culturais, o que poderia significar um “obstáculo metodológico” para o pesquisador. Segundo o autor, existem contribuições disciplinares e bibliográficas que se dirigem exclusivamente a defender certo posicionamento e determinada direção de aplicação da norma jurídica, desconsiderando os aspectos científicos necessários. Incorporando as preocupações de Barreto Ghione (2016) direcionadas, sobretudo, aos cuidados que devemos empreender em uma pesquisa científica cujo objeto central seja a greve, a dissertação buscou se amparar em aspectos metodológicos bem delineados.

Nesse sentido, a pesquisa foi estruturada a partir do método sociojurídico crítico apresentado por Fonseca (1989), o qual se divide em duas etapas: “levantamento dos dados empíricos no campo de estudo e análise dos dados obtidos no contexto de um marco teórico” (Fonseca, 1989, p. 9). O campo perquirido é a realidade grevista do SINDSCOPE, levando em consideração o cotejo com decisões vinculantes do STF, e o marco teórico adotado é a teoria pluralista e suas concepções acerca da centralidade do conflito nas relações sociais, mormente nas relações de trabalho, e na valorização da participação dos atores sociais, incluindo os atores coletivos. Partindo de uma abordagem qualitativa, as técnicas de pesquisa utilizadas conjugam revisão bibliográfica, estudo de caso-referência e análise de documentos, tais como leis, jurisprudências, normativa internacional, notícias veiculadas pelos informativos sindicais e, sobretudo, os documentos processuais obtidos após o desarquivamento de ações judiciais (processos dos anos de 2000², 2005, 2006) ou por meio da

² Importante elucidar que nosso recorte cronológico tem como marco a transformação da ASCOPE em SINDSCOPE em 1995, mas o primeiro processo judicial referente à greve encontrado em nossas análises foi apenas em 2000.

plataforma Eproc, cujo acesso é liberado para advogados (processos dos anos de 2011, 2012 e 2016³).

Por meio de visitas empreendidas pela pesquisadora no início do ano de 2023 a sede do SINDSCOPE, localizada no interior do Colégio Pedro II, campus de São Cristóvão, foi possível estabelecer o primeiro contato mais direto com o campo por meio de entrevistas semiestruturadas com dirigentes e ex-dirigentes sindicais. Este contato ensejou a elaboração de um caderno de campo, com anotações preliminares que englobam desde a vinculação do SINDSCOPE ao Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica (SINASEFE), percepções dos dirigentes acerca das relações estabelecidas historicamente entre o SINDSCOPE e a comunidade escolar, além de um levantamento prévio nas redes sociais da entidade coletiva com o auxílio da diretora de comunicações Rejane Barbosa de Souza Nogueira, fatores de extrema relevância para compreensão das greves deflagradas. A dirigente ainda disponibilizou sua dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas em Direitos Humanos – PPDH da Universidade Federal do Rio de Janeiro, cujas análises envolvem o Colégio Pedro II e o SINDSCOPE (Nogueira, 2023), trabalho relevante para ampliar nossas compreensões acerca do campo.

Ademais, em uma dessas visitas foi disponibilizado o documento intitulado “Revista Comemorativa SINDSCOPE 25 anos de luta”, que compila os principais movimentos grevistas e ações coletivas levados a cabo pela entidade desde o seu surgimento em 1985, como Associação dos Servidores do Colégio Pedro II (ASCOPE), até 2010, ano em que houve o esforço para reunião desses fatos históricos e elaboração deste compilado. Apesar da limitação temporal do documento, ele oportunizou a visualização de todas as greves deflagradas desde 1985 até 2010 e as pautas de reivindicação de cada movimento. No entanto, não há menção à judicialização destas greves.

Após essa etapa inicial exploratória, a autora se direcionou à reunião das ações judiciais de greve das quais o SINDSCOPE participou. Isto se deu por meio de buscas por palavras-chave nos sítios eletrônicos do Tribunal Regional Federal da Segunda Região e do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Os contornos da competência para julgamento foram delineados em 2007, ano em que houve o julgamento dos mandados de injunção nº 670, 708 e 712, que fixou a competência para processar e julgar as causas

³ Igualmente se faz pertinente esclarecer que apesar de nosso recorte cronológico se estender até 2022, ano em que iniciamos a realização da pesquisa através da revisão bibliográfica, a última ação encontrada foi no ano de 2016.

envolvendo as greves de servidores públicos, dispondo ser esta da Justiça Comum. Este tema será objeto de discussão na dissertação. Ademais, por intermédio do uso do filtro de pesquisa “partes” no sistema de buscas, aplicamos as palavras-chave: “greve SINDSCOPE”, “greve Sindicato dos Servidores do Colégio Pedro II”, “paralisação SINDSCOPE”, “paralisação sindicato dos Servidores do Colégio Pedro II”. Por fim, utilizamos apenas a palavra-chave “SINDSCOPE” e examinamos todos os resultados obtidos. Contudo, tais buscas não se demonstraram frutíferas.

O acesso aos números dos processos judiciais de greve ocorreu de duas maneiras: I) por intermédio dos advogados do sindicato, em especial a advogada Ana Luísa de Souza Correia de Melo Palmisciano, com a disponibilização de petições e substabelecimentos para o desarquivamento; II) através de buscas na plataforma Jusbrasil utilizando as mesmas palavras-chave já mencionadas anteriormente.

Dessa forma, concluímos que, nos anos de 2001, 2005, 2012 e 2016, as paralisações chegaram ao Judiciário por meio de ações coletivas como mandados de segurança, ações civis públicas e, até mesmo, por meio de demandas individuais, apesar da ocorrência de greves não se limitar a estes anos. Há que se mencionar, contudo, que, dentro do recorte cronológico estabelecido, não foi possível o contato com a ação judicial referente à greve de 2001, diante do desconhecimento de tal processo por parte das Varas da Infância e Juventude da Comarca do Rio de Janeiro (Justiça Estadual), não obstante haja referência a ela nos processos de 2005.

A análise preliminar das ações de greve do SINDSCOPE trouxe alguns apontamentos iniciais que permitiram consolidar nosso marco teórico para a investigação assentado na teoria pluralista. Desse modo, buscamos tecer reflexões sobre a maneira com que o direito lida com o conflito na seara da educação pública em diferentes períodos, observando os anos em que houve a judicialização das greves do sindicato estudado.

1. A GREVE COMO EXPRESSÃO DO CONFLITO NAS RELAÇÕES COLETIVAS DE TRABALHOS: APORTES TEÓRICOS E COMPREENSÕES NO CAMPO DO DIREITO

O capítulo 1 examina a exteriorização dos conflitos coletivos de trabalho sob o formato da greve e as tentativas de equacionamento desses conflitos pelo direito. A fim de compreender a dimensão histórica da greve enquanto fenômeno sociojurídico, analisamos aportes teóricos do campo crítico que abordam sua conceituação e, principalmente, sua transformação em categoria jurídica e os respectivos impactos. Ademais, remontamos o tratamento normativo conferido ao instituto da greve no Brasil, retomando sua regulação em regramentos anteriores e posteriores à CRFB/88, observando continuidades e descontinuidades entre eles. Por fim, exploramos os contornos conferidos ao direito de greve pela CRFB/88, ressaltando seu caráter democrático, manifestado através da incorporação da perspectiva pluralista de compreensão da centralidade do conflito em nossa sociedade e do fomento à participação social na resolução desses conflitos.

1.1 A GREVE COMO EXPRESSÃO DO CONFLITO SOCIAL: ABORDAGENS DO CAMPO CRÍTICO DO DIREITO

Haja vista a complexidade que permeia o fenômeno da greve, assim como a grande quantidade de trabalhos acadêmicos nos quais ela figura como objeto, com distintas abordagens e dimensões, significados e modalidades (Gondim, 2018, p. 26), tratar sobre todas essas abordagens constitui tarefa que, se possível⁴, desvirtuaria a perspectiva crítica com a qual a presente pesquisa mantém constante diálogo, fazendo emergir um caráter meramente descritivo. O elemento estruturante da concepção epistemológica da teoria crítica é a busca pela emancipação, no sentido de aspiração por uma sociedade mais igualitária, perspectiva com a qual a presente pesquisa se coaduna.

Nesse sentido, a concepção epistemológica, assim como as reflexões dos autores do campo crítico funcionaram como norteadores da escolha dos referenciais teóricos que serão examinados a seguir, orientando nossa investigação científica como marco teórico. Optamos por referenciar perspectivas e aportes que, ainda que apresentem bases e pressupostos epistemológicos distintos, possuem em comum o diagnóstico da existência de desigualdades

⁴ O que julgamos pouco provável em virtude do vasto acervo, ainda mais volumoso quando se considera a substancial produção internacional sobre o tema.

estruturantes nas relações de trabalho no capitalismo, que fazem com que o conflito seja inevitável, assim como vislumbram a necessidade da erradicação ou atenuação das assimetrias sociais. Gondim (2018, p. 26-29) aponta algumas perspectivas que dialogam com o propósito desta pesquisa, as quais pretendemos explorar, acrescentando, ainda, algumas contribuições, contudo sem a pretensão de esgotar cada abordagem e os respectivos autores.

Uma das grandes referências da teoria marxista sobre a greve e sua absorção pelo direito é Bernard Edelman. Em sua obra “A legalização da classe operária” (2016), o autor constrói uma cadeia de raciocínio utilizando interpretações dos Tribunais, dos órgãos de Estado e outras instituições francesas, além de construções teórico-jurídicas ao longo do século XX, cuja ideia central é a de que a greve foi cooptada pelo direito burguês, sendo apreendida apenas dentro dos limites do contrato de trabalho e do direito de propriedade. Com isso, perde seu formato original de instrumento de luta para superação do sistema de produção capitalista. Em suas palavras “a classe operária ‘não tem o direito’ de usar seu poder fora dos limites da legalidade burguesa, que é, evidentemente, a expressão do poder de classe da burguesia” (Edelman, 2016, p. 56). Nesse sentido, o conflito inerente constitui, na visão do autor, não um conflito de direito, mas sim a expressão da própria luta de classes, a qual opõe, em uma situação de greve política⁵, por exemplo, “fato” e “direito”, respectivamente, a greve como poder bruto e elementar de um lado e o poder legal organizado de outro.

A partir disso, é possível conceber que Edelman associa o aparelho estatal à classe dominante burguesa, a qual também exerce seu poder através do direito. Este, portanto, não é considerado sob qualquer ângulo um *locus* de disputa para a classe proletária. Logo no prefácio, o autor evidencia sua ideia central do direito como elemento asfixiador da classe dominada ao afirmar que “as ‘conquistas’ da classe operária – jornada de trabalho, férias remuneradas, reforma da dispensa e etc. – eram, na realidade, ‘derrotas’ políticas” (Edelman, 2016, p. 8), na medida em que, apesar de fomentar melhoria nas condições de vida e de trabalho, promoveu, *pari passu*, um abandono da perspectiva de se realizar a revolução, minando no seio da classe operária a vontade de tomar os meios de produção e superar o capitalismo.

Há de se ressaltar, porém, que a matriz de pensamento marxista não é unívoca, de modo que diferentes autores apresentam concepções distintas e, muitas das vezes, divergentes sobre o tema. É o caso das críticas formuladas por Barison (2015) à concepção de Edelman. De maneira geral, Barison (2015, p. 130) considera tal concepção um “desvio da crítica marxista do direito”, pois descuida da distinção entre direito e política e ao mesmo tempo

⁵ Aquela que é realizada para fins de poder, à margem da legalidade burguesa (Edelman, 2016, p. 56).

permite que esta sucumba ante aos ditames lógicos extraídos da forma jurídica. O resultado disso, segundo o autor, é uma tendência ao “romantismo da ilegalidade”, deslegitimando qualquer ação política que não transcenda imediatamente ao formato jurídico. No caso da greve, a interpretação leva ao extremo da dissolução da política no direito, porquanto não se reconhece a importância de uma greve que não seja antijurídica. Em relação à crítica de Edelman às lutas por reformas e institucionalização dos direitos sociais, muitas das vezes tendo como ponto de partida e de impulso ações sindicais (como greves), ainda que se reconheça os limites estruturais da luta sindical, deve-se observar seus avanços e sua maior capacidade de duração, justamente por estar inserida em um conflito distributivo estrutural. Ademais, Barison (2015, p. 148-149) refuta o que designa como “ingenuidade” na abordagem de Edelman ao não reconhecer a existência de uma dimensão mercantil-contratual e, portanto, jurídica, da própria luta sindical.

Viana (2009, p. 103), por sua vez, ao descrever as relações de trabalho no capitalismo, afirma que existem duas classes distintas: o empresário, cujo objetivo é acumular, e o trabalhador, para o qual a acumulação é fenômeno estranho. Nesse sentido, aborda o conceito de alienação segundo Marx, de forma a ressaltar que no âmbito de seu trabalho, o trabalhador ao invés de se afirmar, se nega, pois não exerce trabalho voluntário, mas sim forçado, pertencente a outrem. Ressaltando o choque entre duas classes, apresenta o fenômeno da greve através de múltiplos significados, fazendo alusão a seu sentido em diferentes idiomas e suas respectivas traduções para o português, sua etimologia e, ainda, abordando seu conceito jurídico (Viana, 2009, p. 114).

Na obra *Direito de Resistência*, o autor expõe a sua definição de greve: “a nosso ver, é a rutura do cotidiano da prestação de serviços” (Viana, 1996, p. 285), englobando em tal conceito algumas formas de greves consideradas atípicas, ou seja, que não se limitam à recusa da prestação de trabalho e, portanto, à paralisação da produção, como por exemplo, a greve de zelo⁶. Em contramão à doutrina majoritária trabalhista à época, ainda defende a constitucionalidade da greve política, considerada muitas das vezes como ilegais. Nesse sentido, aponta a importância de tais greves ao longo da História, citando como exemplo a derrubada de ditadores, bem como o apoio à Mandela e Ghandi em suas resistências ao regime do apartheid. Como uma variante da greve política, o autor indica a greve revolucionária, aduzindo ser admitida em situações extremas, como por exemplo, em casos de

⁶ O autor define como greve de zelo os casos em que os trabalhadores impõem ao trabalho uma perfeição tão exagerada a ponto de emperrar o serviço, ou seja, se acobertam pelo próprio regulamento (Viana, 1996, p. 314).

golpe militar, inclinando-se ao entendimento de que, nestes casos, a greve seria uma simples liberdade e não um direito (Viana, 1996, p. 303-305).

Não obstante, em tempos “pós-modernos”, marcados pela flexibilização e fragmentação, características do pós-fordismo, o autor diagnostica que os conflitos coletivos perderam força⁷. Nesse sentido, afirma que o novo modelo de organização fabril do contexto neoliberal e pós-globalização mina a capacidade representativa dos sindicatos e a autopercepção dos trabalhadores enquanto classe. A crise dos sindicatos constitui também a crise da greve, para as quais o autor apresenta como proposta alternativa, inserida no campo parajurídico, a prática do boicote e seu incentivo pelos sindicatos. Trata-se de uma proposta de intervenção em uma fase posterior à da produção (diferentemente da greve, que, para o autor, paralisa justamente a produção), atingindo o momento do consumo com vistas a afetar a empresa sob outro ângulo. O boicote consiste na ação orquestrada de consumidores de não comprarem produtos de determinada empresa ou marca. Por sua vez, a atuação do sindicato deveria caminhar, segundo o autor, no sentido de macular a imagem da empresa, denunciando para o público as reiteradas práticas incompatíveis com a promoção do trabalho decente. Ademais, embora constituam estratégias distintas, ao menos em curto prazo, greve e boicote podem ser utilizados como meios de resistência de maneira não excludente (Viana, 2009, p. 117-120).

Pereira (2017) observa, assim como Viana (2009), que as formas de exploração do capitalismo contemporâneo, em face de seus instrumentos flexíveis, sob a lógica da autovalorização do valor fora do espaço produtivo fabril, exigiram a reconfiguração da luta coletiva e das formas de ação. Nesse sentido, de acordo com a autora, o direito de greve foi dirimido e já não se apresenta como instrumento jurídico efetivo ou eficaz para a proteção dessas novas formas de luta que emergiram da/na contemporaneidade, tendo em vista a cultura positivista e formalista que ainda perdura na jurisprudência brasileira, ocasionando um entendimento jurisprudencial que conforma a greve à sua dimensão econômica e exclui a dimensão política. Nesse sentido, afirma que o direito de greve foi capturado pela forma jurídica e sua restrição exacerbada não comporta a proteção jurídica dessas novas formas de luta. Em vista disso, a autora propõe a expansão do *locus* do Direito, de modo a contemplar essas novas formas de manifestação, citando como exemplos de desdobramentos desses

⁷ Neste ponto, é importante avançar às críticas propostas por Viana (2009), ressaltando que na contemporaneidade, o processo de flexibilização encontra-se talvez mais avançado em decorrência da implementação do modelo de plataformação do trabalho.

outros lugares de reconhecimento jurídico: o direito à ocupação, à manifestação, à cidade, à ação coletiva transnacional e etc.

Seferian, partindo da abordagem marxista para compreensão do fenômeno grevista, com a aplicação do método materialista histórico-dialético, define a greve como a expressão política negativa da luta burguesa pelo lucro, que se acentua na medida em que as relações de produção capitalistas se hegemonomizam, apesar de ser impactada por contratendências políticas diversas. Ressalta, ainda, sua historicidade, na medida em que se trata de uma forma de luta, uma ferramenta dos trabalhadores típica do modo de produção capitalista, marcado pelo domínio dos meios de produção por uma classe, a existência da propriedade privada e a orientação da sociedade pelos desígnios da mercadoria, incluindo os processos de socialização do trabalho (Seferian, 2020).

O autor tece críticas às ideias de Viana (2009) e de Pereira (2017), pois considera que, embora as proposições dos referidos autores contenham uma perspectiva crítica da realidade, elas acabam, com efeito, sustentando a superação da greve como forma de luta, pois em suas entrelinhas, consideram-na obsoleta e limitada (Seferian, 2020, p. 5-6). No entanto, a seu ver, o que se afigurou no cenário neoliberal flexível contemporâneo, marcado pela corrosão da coesão social, é uma reinvenção da greve, defendendo, portanto, sua renovação constante, enquanto subsistir o capitalismo. Assim, o que Viana (2009) e Pereira (2017) consideram novas práticas dos movimentos sociais, Seferian (2020, p. 6) avalia como reinvenção das mobilizações grevistas, citando como exemplo, o ato capitaneado pelo movimento feminista em 2017⁸ em oposição à candidatura de Jair Bolsonaro, o breque dos APPs de 2020⁹ e as chamadas “greves sanitárias” também de 2020¹⁰.

A partir dessa pequena confrontação entre os autores, sem qualquer pretensão de esgotar suas concepções, mas tão somente delinear alguns dos principais debates atuais sobre

⁸ Nomeado pelo autor como “Greve Internacional de Mulheres”, porquanto reconhece que o trabalho não se esgota no assalariamento e produção de mercadorias, abarcando também a reprodução social (Seferian, 2020, p. 6).

⁹ Paralisação dos trabalhadores de empresas que atuam sob o formato de plataformas digitais ocorrida no ano em que se declara emergência sanitária no Brasil em decorrência da pandemia da COVID-19, visando denunciar as condições precárias de trabalho desse setor. A partir desse exemplo, é possível tecer algumas observações acerca das visões ora cotejadas. De acordo com o posicionamento de Viana (2009), os trabalhadores estariam atuando de forma a conciliar o boicote com a greve, o que fortaleceria seu argumento de que, caso não houvesse uma ação orquestrada contra o consumo, também não seria possível o movimento alcançar certo sucesso. Já na visão de Seferian (2020), apesar de se reconhecer a existência do boicote, tal mobilização reafirma a pujança da greve enquanto instrumento de luta dos trabalhadores, a partir da utilização de um repertório de ações dentre as quais o boicote é um exemplo.

¹⁰ Em alguns casos, estas não implicaram efetivamente na cessação do trabalho, mas somente na negativa de parte da sociedade civil em se expor ao contato social no contexto da pandemia da COVID-19 (Seferian, 2020, p.7). A respeito de tais mobilizações, é importante elucidar que elas ocorreram no bojo de um contexto em que o então presidente Jair Bolsonaro vinha incentivando pública e reiteradamente o descumprimento da medida sanitária de isolamento social decretada pela OMS como parte do enfrentamento ao coronavírus.

a greve dentro do campo do direito, é possível conceber a existência de diferenças relevantes na análise do mesmo objeto, o que evidencia o tamanho da complexidade de seu enquadramento enquanto fenômeno jurídico. No campo marxista, é possível conceber um núcleo duro que nos permite traçar pontos em comum aos autores que partem desta abordagem. São estes, a nosso ver, o diagnóstico da existência de duas classes antagônicas como subproduto das relações econômicas do capitalismo, sendo a greve uma reação contra essa dominação de classe; a necessidade de superação do sistema capitalista, o que se apresenta como fruto de uma reação da classe que vende sua força de trabalho, sendo a greve uma dessas reações que abre margem a essa superação; a identificação de que o trabalho no capitalismo é alienado, sendo o próprio trabalhador uma mercadoria; o entendimento de que o direito figura como um elemento contrarrevolucionário no Estado burguês, ao passo que cristaliza enquanto pacto jurídico os interesses desta classe dominante, e, portanto, em sua acepção mais ampla, não possibilita a superação do sistema capitalista, seja por meio da absorção da greve ou de qualquer outro ato que se apresente como revolucionário.

Ao abordar a ideia de pluralismo nas relações de trabalho, Ermida Uriarte (2000, p. 9) acrescenta que este elemento foi reconhecido pelos autores do direito do trabalho, na medida em que associa o caráter democrático da sociedade, composta por distintos grupos autônomos, como fruto de uma pluralidade de interesses de seus membros. Ou seja, o autor expõe o conflito como algo inerente, e, portanto, inevitável, à sociedade contemporânea, que, por sua vez, é composta por grupos distintos.

Tratando especificamente da abordagem pluralista da greve, Barreto Ghione (2016, p. 126) associa esta última a uma expressão particular e fundamental do conflito laboral. Conforme o autor, a legislação trabalhista surgiu como uma resposta aos conflitos que se manifestaram em decorrência da exploração do trabalho, sendo este ramo do direito, portanto, uma disciplina que nasceu para regular uma relação jurídica estruturalmente desigual. Dessa ideia, já é possível conceber uma importante diferença em relação à abordagem marxista (ao menos a marxista clássica). Enquanto para a abordagem marxista a forma jurídica seria uma fonte limitadora do conflito e, por conseguinte, da expansão da luta da classe trabalhadora, a concepção pluralista, por seu turno, observa o direito do trabalho e a institucionalização de determinadas regras enquanto produto da própria reivindicação dos trabalhadores e capaz de servir em determinados momentos como contrapeso para uma relação estruturalmente desigual, como a relação de trabalho.

Ressaltando a importância da greve no sistema político-democrático e sua capacidade de forjar processos de aprendizagem, Baylos Grau (2011, p. 1) observa que suas dinâmicas se

constituem mediante a participação democrática dos cidadãos no intuito de defender um projeto de sociedade mais igualitário¹¹. Nesse sentido, segundo o autor, a greve tem sido a ferramenta de conquista de direitos sociais, atuando em prol de transformar o patrimônio coletivo dos direitos da cidadania¹². Portanto, ela compõe uma cultura de reivindicação própria da democracia, que reverbera interesses colidentes e não se restringe ao marco do contrato de trabalho, da organização empresarial e da luta salarial e por melhores condições de trabalho, abarcando o sistema político em seu conjunto. Paixão e Lourenço Filho (2010, p. 423) acrescentam ainda que a dimensão política é um atributo imanente às greves, sendo passível de verificação desde o momento de sua deflagração, assim como na repercussão do movimento entre a sociedade e os próprios trabalhadores e na atuação de agentes institucionais ao deslegitimar e muitas das vezes declarar a ilegalidade de movimentos grevistas em virtude de seu caráter eminentemente político.

Há de se ressaltar também que uma das expressões de sua dimensão político-democrática é a capacidade de explicitar a centralidade do trabalho humano, pois quando se paralisam as atividades de qualquer setor (seja econômico, social, de entretenimento etc.), fica explícito que o trabalho é o responsável por criar riqueza material de um país e, portanto, está no centro das relações sociais e da ação política (Baylos Grau, 2011, p. 2). No plano coletivo das relações de trabalho, a greve se apresenta como uma das principais expressões do conflito, sendo “o instituto mais atípico da parte mais atípica do ramo mais atípico do direito” (Ermida Uriarte, 2000, p. 10)¹³. Isto porque a greve, estruturalmente, cumpre uma função equilibradora ou compensatória no âmbito do direito sindical, em virtude da existência de relações de trabalho inerentemente desiguais no sistema

¹¹ Nesse mesmo sentido, importa registrar a perspectiva de Barreto Ghione (2016) e de Abramo (1999), cujo cerne é a ênfase na capacidade inerente à greve de forjar a dignidade dos sujeitos envolvidos ao transgredirem regras que são associadas a um ideal de injustiça. Trata-se de uma transgressão aliada à dignificação. Nos termos de Abramo (1999), verdadeiro resgate da dignidade.

¹² O autor descreve a greve como um processo de aprendizagem coletiva, que carrega em seu bojo a possibilidade de contestar tendências de privatização dos espaços públicos e também das consciências pessoais, a submissão como regra nos comportamentos econômicos e sociais ante a força que possui o poder econômico, entre outras diversas pautas da classe trabalhadora. Em aspecto mais geral, trata-se de uma demonstração de negação do sistema vigente e suas consequências, buscando afirmar algo alternativo (Baylos Grau, 2011, p. 1). Diversos são os exemplos em que as greves excedem os limites das relações de trabalho e alcançam o panorama político no Brasil, dos quais destacamos apenas à título exemplificativo aquelas ocorridas ao final da década de 1970 e ao longo da década de 1980 em que a redemocratização figurava como uma das pautas centrais, a greve dos petroleiros da década de 1990, com fortes críticas às tendências privatistas do Executivo Federal à época e, mais recentemente, as greves contra as reformas de austeridade que se intensificaram após o ano de 2016, dentre as quais se destacaram a categoria docente do Rio de Janeiro tanto em universidades quanto em escolas, promovendo ocupações e atos públicos.

¹³ O autor considera a atipicidade ou heterodoxia da greve como aparente, defendendo que ela deve ser analisada de forma holística dentro do ramo do direito do trabalho, de modo que se deve levar em consideração a existência de particularidades, sobretudo no sentido de prestígio da autotutela, quando comparada com institutos de outros ramos do direito (Ermida Uriarte, 2000, p. 10).

de produção capitalista. Sobretudo em relação às negociações coletivas, que envolvem partes com poderes assimétricos, a noção de autotutela, e da greve como mecanismo de autotutela, evidencia sua característica compensatória e contrabalanceadora. A relação de complementaridade entre greve e negociação coletiva será posteriormente abordada neste capítulo.

No que concerne à definição ou conceituação da greve, a perspectiva pluralista levanta diversos questionamentos e, coerentemente, se afirma contrária à prática designada como “técnica definitória” (Ermida Uriarte, 2000, p. 41). Barreto Ghione (2016, p. 131-134) aponta o caráter restritivo das definições e ressalta que a busca pela conceituação da greve ofusca e protela as análises críticas atinentes ao próprio questionamento que se faz acerca da construção de definições, sobretudo, das consequências desse “afã pela conceituação” no plano normativo. A adoção de certa opção conceitual, erigida muitas das vezes pela doutrina dos manuais jurídicos, influencia tanto a regulamentação legal em sistemas carentes dela, quanto as interpretações e atribuições de sentido levadas a cabo pelas instituições. Nesse sentido, explica o autor: “o ordenamiento ‘captura’ la definición y por esa vía dice lo que la huelga es y lo que la huelga no es, y todo a partir de una construcción surgida al mundo jurídico por figurar en un manual de uso de derecho del trabajo” (Barreto Ghione, 2016, p. 131).

Essa limitação da greve por parte da doutrina bem como da jurisprudência através do recurso da definição também é salientada por Ermida Uriarte (2000, p. 40), ao observar que se trata de um instrumento ideológico para minorar o âmbito das greves, assim como desqualificar aquelas consideradas anômalas. Em relação ao primeiro aspecto, essa busca pelos limites estritos visa enquadrá-la como uma espécie de esporte sujeito a regras que a tornam inofensiva, esfacelando toda a concepção do imprescindível desequilíbrio que ela carrega em seu bojo. Já no que tange à segunda perspectiva, o autor denuncia que, no caso da greve, o ato de definir vem simultaneamente acompanhado pela exclusão de outras modalidades de conflito, as quais denomina formas atípicas ou renovadas de greve¹⁴.

¹⁴ Trata-se da miríade de possibilidades de afetar a normalidade produtiva na pós-modernidade diante das inúmeras transformações que ela impôs à organização da produção e do trabalho. Ermida Uriarte (2000, p. 37-38) está se referindo especificamente às consequências do capitalismo financeiro que despontou após a década de 1970 e trouxe consigo a flexibilização do processo produtivo, a automação, a compressão espaço-temporal, dentre outros impactos, fenômeno que influenciou as análises anteriormente mencionadas de Viana (2009) e, mais contemporaneamente, de Pereira (2017). No campo dos conflitos coletivos, essa nova forma de organização, característica de uma distinta fase histórica do capitalismo, ensejou alterações no repertório de ação mobilizado pelos sujeitos coletivos. Entre essas novas formas de atuação podem ser observadas as designadas formas atípicas de greve, ressaltando-se, portanto, que a categoria “greve” é dinâmica e acompanha as transformações históricas na forma de organização do trabalho, de modo que não se trata de uma modalidade de conflito restrita ao período fordista. Tal compreensão é válida de ser aplicada até os dias de hoje,

Ainda sobre a técnica definitória, Giugni (1991, p. 181) explica que tal lógica não constitui uma operação de caráter puramente semântico. Conquanto se apresente inicialmente como simples exercício definidor, com intuito de nomear ou descrever o fenômeno da greve, o que de fato agrega sob sua rubrica é a determinação do que a greve deve ser. Ou seja, a definição elenca uma série de requisitos e padrões que a greve deve seguir para ser considerada legítima, deslocando do plano fático social para o jurídico a sua designação. Em contraponto a esta lógica, defende que a concepção de greve deve advir da prática sindical¹⁵ ou do conceito subentendido no ambiente social, inclusive para efeitos jurídicos. Em última instância, a atribuição do significado de greve em cada caso fica a cargo dos trabalhadores, devendo ser considerado como tal o que estes últimos ou o sindicato assim prevejam (Ermida Uriarte, 2000; Barreto Ghione, 2016), ainda que se guardem devidas proporções.

No plano normativo, uma alternativa à técnica definitória ora criticada é adoção de uma conceituação ampla que não crie e nem conceda o direito de greve, mas se limite a reconhecer sua existência. Com isso, é possível englobar as constantes transformações pelas quais a greve passou, passa e passará em virtude de seu caráter histórico e consentâneo às diferentes formas sob as quais o trabalho se organiza em sua dimensão histórica, temporal e geográfica. Assim, a conceituação da greve deve “permitir a adaptação flexível dos meios de ação coletiva às mudanças flexíveis do processo produtivo, única maneira de a greve poder manter, na sociedade pós-moderna, sua função equilibradora e de autotutela” (Ermida Uriarte, 2000, p. 43). Como exemplo de definição normativa não limitadora encontra-se a previsão da greve pela CRFB/88 em seu artigo 9º, a qual será analisada posteriormente.

1.2 MODELOS DE REGULAÇÃO DA GREVE E SEU ENQUADRAMENTO JURÍDICO NO BRASIL

em que se debate em qual lugar jurídico a greve estaria após tantos vilipêndios e transformações. Impõe-nos registrar o alinhamento da presente pesquisa à concepção de Ermida Uriarte (2000), de modo a ressaltar que ela se aplica, inclusive, para os novos conflitos que vêm tomando corpo a partir do que se considera uma Quarta Revolução Industrial, tais como aqueles envolvendo os trabalhadores sob plataformas, as mulheres, entre outros “novos” sujeitos coletivos. Ou seja, compartilhamos deste mesmo entendimento de que as transformações históricas do capitalismo demandam, por consequência, novas formas de atuação e resistência por parte dos trabalhadores, as quais se constituem como novas formas de greve, ou greves atípicas, na medida em que a greve é um fenômeno dinâmico, que acompanha as transformações intrínsecas ao capitalismo e, portanto, não se restringe a um único período histórico e nem a um formato de ação.

¹⁵ Ressalva, porém, que não deve ser enquadrada como greve qualquer manifestação sindical que os sujeitos coletivos assim considerem, pois deve ser observado, para tanto, certas noções já consolidadas como tal (Giugni, 1999, p. 182). Trata-se aqui da apresentação de certa necessidade de ponderação, mas que não deixa de prestigiar a noção de autonomia, calcada no destaque para o aspecto ontológico da greve.

A problemática da técnica definitória levantada no tópico anterior abriu margem para a discussão acerca da absorção do fenômeno da greve pelo direito. Inicialmente, tal discussão nos possibilita refletir que estamos tratando de um fato social por excelência, um conceito empírico erigido na ideia de resistência ao poder estabelecido, e não um conceito puramente teórico, como por exemplo, o conceito de dano moral ou de salário justo. Nas palavras de Barreto Ghione (2016, p. 133) “a greve é um ‘direito vivo’ de exercício espontâneo e múltiplo, essencialmente variável pelas circunstâncias temporais e tecnológicas”. Dessa forma, a absorção pelo sistema jurídico já vem carregada pela perda de sua potencialidade conflitiva (Barreto Ghione, 2016).

Delgado (2019, p. 1724), por sua vez, apresenta importante ressalva à concepção da greve unicamente como fato social, afirmando que tal concepção impõe aos movimentos paredistas, imediata e automaticamente, a exclusão da ordem jurídica, a qual julga relevante por conferir à greve reconhecimento jurídico, de modo a assegurar nas democracias maior transparência e uma convivência social harmônica e justa com outros direitos. Acrescentamos a perspectiva apresentada por Sarlet (2012, p. 78) em relação à caracterização da greve como direito fundamental, ressaltando que tal fato implica em limitação material ao Poder Reformador Constituinte, ainda que isso não signifique a impossibilidade total de limitações. Em outras palavras, o autor ressalta a importância de se compreender a greve, especificamente a greve de servidores públicos, como direito fundamental na medida em que dificulta práticas limitadoras excessivas por parte dos legisladores em prol da manutenção da vontade constitucional que privilegia o direito de greve. Ou seja, os autores ressaltam a importância da assimilação da greve pelo ordenamento jurídico, como uma forma de sua garantia, imponência e manutenção frente àqueles que defendem sua ilegalidade.

Pensando na dimensão histórica da greve enquanto fenômeno sociojurídico¹⁶, a clássica e precursora classificação proposta por Calamandrei (1952, p. 10) demonstra a modulação do tratamento fornecido pelo Estado à greve através de diferentes formas de regulação. O autor verifica a existência de três modelos ou sistemas: greve-delito, greve-liberdade e greve-direito. No sistema da greve-delito, o Estado confere tratamento à greve como fato social nocivo e perigoso, prevalecendo sua ilicitude no plano penal e contratual. Tal modelo está associado à concepção autoritária de Estado, que busca reprimir o conflito. Já o sistema de greve-liberdade está associado a uma apreensão da greve como fato

¹⁶ Ressaltamos uma percepção da trajetória histórica da greve, e de demais conceitos abrangidos pelo direito, não sob uma perspectiva evolucionista, mas crítica, de modo a observar a existência de uma dinâmica não linear, baseada em rupturas, permanências e discontinuidades (Gondim, 2019, p. 31).

socialmente indiferente, o qual deve ser tolerado. Esse modelo calcado no desinteresse é característico dos Estados liberais clássicos mencionados anteriormente¹⁷. Por sua vez, a greve-direito é a compreensão adotada pelo Estado em sua modalidade social-democrática em que a greve é protegida e incentivada na medida em que é assimilada como fato socialmente útil.

Gondim menciona as complementações e observações ao estudo de Calamandrei feitas por Valverde (1978 *apud* Gondim, 2018, p. 31), dentre as quais destacamos a distinção entre o modelo de greve-direito e o novo modelo de greve-liberdade¹⁸. Enquanto este último prevê a licitude das greves, concentrando a tutela estatal no plano do reconhecimento da existência e da legitimidade, o modelo da greve-direito requer do Estado postura ativa através do desenvolvimento de um tratamento normativo de sustento, de apoio ou promocional, por considerar a greve um meio de obtenção de avanços sociais. Esse conceito de legislação de sustento tem como fio condutor a concepção estrutural de ordenamento intersindical proposta por Giugni¹⁹ e é definido por Silva (2008, p. 107) como a forma de intervenção estatal direcionada à potencialização da atuação sindical no local de trabalho, afastando-se da noção de regulamentação para proporcionar condições concretas da atuação sindical na sociedade. A legislação de sustento, aliada à ideia de um direito promocional, visa, portanto, conferir maior protagonismo aos sujeitos coletivos e, a nosso ver, deve nortear a futura de legislação que irá regulamentar a greve e a negociação coletiva no setor público, conforme será desenvolvido posteriormente quando tratarmos da temática da negociação coletiva.

A importância da tipologia dos modelos normativos de regulação da greve não se resume apenas ao seu viés metodológico, que possibilita, por exemplo, a comparação mais sistematizada entre diferentes ordenamentos jurídicos, mas também fornece critérios teóricos que permitem distinguir regimes autoritários e democráticos e, no caso destes últimos, avaliar

¹⁷ Interessante observar que a falta de intervenção ocorria em relação à greve no âmbito privado, conquanto no setor público, a postura caminhava no sentido de sua proibição.

¹⁸ Valverde (1978 *apud* Gondim, 2018, p. 31) complementa o entendimento de Calamandrei acerca da greve-liberdade para incluir os sujeitos privados, empregadores – além do Estado – na seara das condutas que não inibem as greves. Em outras palavras, ressalta que as atitudes de imunização da greve também devem partir dos entes privados.

¹⁹ O ordenamento intersindical, que ganhou materialidade com Estatuto dos Trabalhadores italiano aprovado na segunda metade do século XX, parte de um entendimento de conflito entre capital e trabalho que não se define somente através da luta de classes ou de conflitos com a autoridade, mas que se relaciona com modelos hierárquicos contidos na divisão e organização do trabalho independentemente do regime de propriedade que se faça presente (Silva, 2008, p. 100). Com efeito, trata-se de uma teoria voltada ao aprimoramento da compreensão da fenomenologia jurídica das relações coletivas, buscando superar a ideia de que o estudo do direito sindical se resume aos institutos do ordenamento estatal. Isto porque parte da premissa de que a dinâmica conflitual contida nos locais de trabalho é compatível com a sua caracterização como ordenamento, pois cria fontes de produção normativa que se transformam de maneira intensa e acelerada, em comparação com dinâmica inerente ao ordenamento estatal (Giugni, 1991, p. 20).

seu grau de profundidade. Uma análise mais detalhada acerca do ordenamento jurídico (que inclui o exame de normas regulamentares, decisões jurisprudenciais e identificação de imprecisões no texto legislativo) nos permite constatar se vige o modelo da greve direito ou liberdade e, mais ainda, se coexistem múltiplos tratamentos conferidos à greve (ou seja, mesmo na vigência de um sistema incidir o tratamento de modelo distinto), com características que podem ser até incongruentes. Especificamente em relação a esta última situação, muitos países, apesar de conferirem aparente tratamento normativo da greve como direito – apresentando-se formalmente como democráticos –, no plano concreto induzem mecanismos de restrição ou inibição dos conflitos por via legislativa ou através da jurisprudência (Gondim, 2018, p. 31).

No caso da greve no setor público, tendo em vista a omissão normativa duradoura no país, há uma prevalência da construção de direito através da atuação da jurisprudência. Porém, antes de adentrarmos nesta análise jurisprudencial, consideramos relevante a exposição, ainda que breve, do tratamento legislativo conferido à greve tanto no setor privado quanto no setor público, tendo em vista a aplicação analógica da Lei 7.783/89 (lei de greve do setor privado) aos servidores. A partir de nossa concepção teórica baseada em autores pluralistas, há uma incongruência em separar radicalmente os institutos da greve no setor privado e público, de modo que observar o fenômeno da institucionalização da greve sob uma perspectiva histórica auxilia a embasar nossas reflexões acerca da greve no serviço público educacional brasileiro. Ademais, essa construção histórica também nos propicia enxergar a greve como uma “chave de leitura para a compreensão das lutas por democracia”, sendo possível, a partir dela, mensurar a amplitude do espaço democrático, assim como detectar riscos desconstituintes a esse espaço (Schlottfeldt; Dutra, 2022, p. 64).

1.2.1 Breve histórico do tratamento normativo da greve no Brasil até 1988

A primeira norma brasileira a tangenciar a greve foi o antigo Código Penal de 1890 (decreto nº 847), criminalizando o paredismo e seus atos consecutórios (Delgado, 2019, p. 1726). Trata-se de uma legislação editada logo após a proclamação da República, processo este que se deu por meio de um levante político-militar capitaneado pelo marechal Deodoro da Fonseca, cuja consequência foi a instauração da forma de governo republicana federativa presidencialista. De acordo com Pereira (2017, p. 92), tal processo teve como marca a condução pelas elites militares e o afastamento das camadas populares, além de possuir

estreita relação com o caráter autoritário do Código Penal, de modo que o tratamento concedido à greve visava explícito controle social.

Tal fase de criminalização normativa ampla, porém, não durou muito tempo. Diante das pressões e protestos organizados sobretudo pelos partidos operários em oposição aos dispositivos do Código Penal de 1890 que propunham essa criminalização ampla da greve (artigos 205 e 206, principalmente), o governo republicano editou o decreto nº 1162 de 1890 dois meses após a promulgação do referido Código Penal, ainda no período de sua *vacatio legis*, estabelecendo como ilícito penal apenas as greves violentas e punindo atos de ameaça, constrangimento ou violência verificados no exercício da greve (Siqueira; Rodrigues, 2015, p. 163).

A Primeira República (1889-1930) constituiu-se como um período de efervescência do movimento operário e da classe trabalhadora, através do fortalecimento dos sindicatos e da proliferação de greves e insurreições operárias. Neste momento, o discurso da greve pacífica, respaldado pelo decreto nº 1162 de 1890, foi mobilizado pelo Estado para justificar a forte repressão às greves realizadas pelos trabalhadores. Sob a justificativa de combater movimentos ditos violentos, a partir de uma retórica de proteção à ordem, o aparato estatal foi mobilizado para conter a prática da autotutela pelos trabalhadores seja através de mecanismos processuais, como demonstra Gondim (2018), como também de forma direta, através da atuação violenta da polícia e até mesmo o Exército, como afirmam Siqueira e Rodrigues (2015).

Especificamente no que diz respeito à greve no serviço público, Ebert (2008) observa que durante muito tempo tal fenômeno foi criminalizado mediante os tipos penais de sedição, conspiração e abandono de cargo, como no Código Penal de 1890 e na Consolidação das Leis Penais (decreto nº 22213/1932).

A Constituição de 1934, por sua vez, não incluiu o direito de greve no texto do anteprojeto aprovado, apesar dos embates verificados no âmbito da Constituinte. Durante este período, a tendência repressiva à greve se manteve de forma que, apesar de não ser incluída como crime na ordem jurídica, na prática, era combatida de forma semelhante, sobretudo levando em consideração a decretação de estado de sítio em 1935. Neste mesmo ano foi promulgada a lei nº 38, a qual cria os crimes contra a Ordem Política e Social, incluindo o direito de greve nos serviços públicos ou de abastecimento, exceto quando motivada pelas condições de trabalho, e as greves políticas, fato este que denota a preocupação do então presidente Vargas em relação às reações populares contra seu governo (Siqueira; Rodrigues, 2015, p. 168).

Em 1937, com a instauração do Estado Novo, fase mais repressiva da Era Vargas, o novo diploma constitucional, como reverberação desse período autoritário, menciona pela primeira vez expressamente a greve, concebendo a sua ilegalidade (Delgado, 2019, p. 1726). Outras legislações infraconstitucionais seguiram essa mesma orientação no sentido de proibir a prática da greve. Exemplo é o decreto-lei nº 431/1938, conhecido como Lei de Segurança Nacional, que expandiu a punição disposta na lei nº 98/1935, de modo a considerar como crime as greves em serviços públicos ou de abastecimento motivadas pelas condições de trabalho (que antes compunham a exceção prevista no dispositivo legal). Da mesma forma, o decreto nº 1237/1939 fixou sanções administrativas e criminais para a prática de greve pacífica, além de incluir como ilícito penal a greve sem autorização do tribunal competente.

No serviço público, o primeiro Estatuto dos Funcionários Públicos (decreto-lei nº 1713/1939), em seu artigo 226, VII, traz previsão expressa contra greve, coibindo o funcionário público de incitar ou aderir a movimento paredista, assim como praticar atos de sabotagem contra o regime ou o serviço público (Ebert, 2008). Nessa mesma linha de criminalização ou de estabelecimento de sanções às greves caminhou o Código Penal de 1940, que apesar de ser considerado, de certa forma, mais parcimonioso em relação à Lei de Segurança Nacional, estabeleceu a greve violenta como ilícito penal. Do mesmo modo a CLT (decreto-lei nº 5452/1943) através da fixação de punições administrativas no sentido de contenção dos conflitos e de enquadramento das classes sociais aos ditames do novo regime (Siqueira; Rodrigues, 2015, p. 170).

A partir de 1945, o Brasil vivenciou o processo de redemocratização com o fim do Estado Novo de Vargas, no bojo do cenário internacional forjado pelo fim da Segunda Guerra Mundial e a ascensão da perspectiva pluralista das relações de trabalho, como já observado. No que concerne à tratativa normativa da greve, merece registro a edição do decreto-lei nº 9070 pelo novo presidente Eurico Gaspar Dutra, visto que consiste na primeira lei ordinária a disciplinar a matéria além de ter reconhecido, ainda que timidamente, como direito dos trabalhadores (Delgado, 2019, p. 1727). Pereira (2017, p. 93) concebe a regulamentação a partir do decreto-lei nº 9070 como restritiva, porque além condicionar o exercício da greve à prévia interposição de dissídio coletivo na Justiça do Trabalho, ou seja, estabelecer um mecanismo de controle através da judicialização e da atuação dos Tribunais.

O maior destaque, contudo, foi a constitucionalização do direito de greve pela primeira vez por meio do artigo 158 da Constituição de 1946, cuja redação aborda o reconhecimento do direito de greve e sua regulação em lei posterior. No entanto, conforme observa Lourenço Filho (2014, p. 35), alguns deputados da Constituinte de 1988 pontuaram que, mesmo a

Constituição reconhecendo o direito de greve expressamente, seguiu em vigência o decreto-lei nº 9070, uma regulamentação que na prática inviabilizava o direito de greve, em decorrência do estabelecimento de rituais excessivamente complicados de serem cumpridos pelos trabalhadores grevistas.

No que concerne ao direito de greve no âmbito público, mesmo diante do mencionado reconhecimento constitucional do direito de greve e do Estatuto dos Funcionários Públicos (lei nº 1711/1952) não prever a proibição expressa da greve, esta veio com o a nova Lei de Segurança Nacional (lei nº 1802/1953), a qual criminalizou a paralisação coletiva dos servidores por motivos políticos e sociais, conquanto sem mencionar a motivação econômica (Ebert, 2008).

Em 1964, novos contornos são conferidos ao direito de greve após o Golpe Militar. A que se instalou protagonizou um dos períodos mais violentos e antidemocráticos da história brasileira, centrando esforços no sentido de obstruir pelas vias normativas o direito de greve. Uma das primeiras legislações editadas, sob a justificativa de regulamentar o artigo 158 da Constituição de 1964, foi a lei nº 4330/1964, alcunhada “lei antigreve”, tamanhas as restrições contidas em seu texto. Com efeito, o referido diploma esvaziou o direito de greve na medida em que proibiu sua prática pelos servidores públicos, nos serviços essenciais e também aquelas que não contivessem motivação calcada em interesses estritamente trabalhistas (vedando greves políticas, partidárias, de solidariedade, entre outras). Ademais, determinou a ilegalidade de ocupação dos estabelecimentos, parte importante do repertório grevista, além de instituir rito procedimental que, na prática, esvaziava o conteúdo conflitivo inerente aos movimentos, tornando tal direito um mero simulacro (Delgado, 2019, p. 1727).

A promulgação de nova Carta Constitucional com a expressão autoritária do regime veio em 1967, explicitando novamente a restrição às greves nos serviços públicos e nas atividades essenciais. O recrudescimento do regime em 1968, sendo o ato institucional nº 5 uma de suas facetas, significou uma forte repressão estatal ao direito de greve, sendo, contudo, insuficiente para impedir que despontasse ao final da década de 1970 o maior ciclo de greves brasileiro, que se estendeu ao longo da década de 1980 e contou com ampla participação de servidores públicos, inclusive os da educação. Neste ínterim temporal outras normativas foram elaboradas no intuito de obstar os movimentos organizados dos trabalhadores, das quais podemos citar a lei nº 6128/1978, a qual vedava a greve para trabalhadores de sociedades de economia mista; a lei nº 6158/1978, estendendo a proibição aos trabalhadores celetistas das autarquias e órgãos da Administração Direta; a lei nº 6620/1978, que dispunha diversas penas para práticas grevistas; e o decreto-lei nº 1632/1978,

que enumerava como atividade essencial uma vasta gama de atividades, visando aumentar o rol de proibições (Delgado, 2019, p. 1727).

A Ditadura Militar chegou ao fim em 1985, ano em que houve a eleição de um civil, Tancredo Neves, à Presidência da República. Entretanto, as lutas pela redemocratização são anteriores e envolveram, como já afirmado, um grande ciclo de greves. Ou seja, mesmo sob forte repressão institucional, o direito de greve foi fundamental para o movimento amplo de abertura política no Brasil, fazendo despontar lideranças grevistas que assumiram protagonismo no cenário político²⁰, bem como um tipo de sindicalismo, designado Novo Sindicalismo²¹, que vai impulsionar as mobilizações dos trabalhadores não só por melhores condições de trabalho, mas também por outros direitos, recorrentemente vilipendiados no período militar. Tais direitos vão encontrar na Constituição de 1988 sua principal forma de positivação, em um processo que envolveu grande participação da sociedade civil e dos movimentos sociais a partir de consubstanciação de práticas democráticas. A CRFB/88 é paradigmática para o direito de greve, sobretudo de servidores públicos, de modo que passaremos a abordar suas previsões no tópico que se segue.

1.2.2 A greve como direito constitucionalmente previsto após 1988 e seu caráter democrático

A positivação da greve no bojo da CRFB/88 foi fruto de intensos debates e divergências na Constituinte de 1987/1988. De um lado, parlamentares resistentes ao direito de greve, receosos da eclosão de movimentos paredistas, apostavam na tradição da regulamentação legal posterior como mecanismo para limitar sua ocorrência. Sob o discurso da “paz social”, defendiam que a greve deveria ser condicionada à frustração de negociação coletiva prévia. Em outro espectro, por sua vez, sob a influência do movimento sindical, havia

²⁰ Um dos exemplos mais notórios neste sentido é Luís Inácio Lula da Silva, que, sob a presidência do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema entre 1975 e 1981, liderou greves históricas no cenário da redemocratização brasileira, das quais participaram ao todo cerca de 275 mil trabalhadores, após um longo período sem a ocorrência de greves (Abramo, 1999, p. 217). Posteriormente, Lula foi eleito três vezes Presidente da República, nos anos de 2002, 2006 e 2022, sendo apontado por Abramo (1999, p. 25) como a principal liderança política popular do Brasil no início dos anos 2000. Atualmente, a nosso ver, Lula segue sendo uma figura muito importante do cenário sociopolítico brasileiro em virtude, principalmente, das eleições presidenciais de 2022, das quais saiu vitorioso em oposição ao candidato da extrema direita nacional, Jair Bolsonaro, que buscava a reeleição. É possível citar ainda a repercussão de sua prisão política em 2018, a qual o impediu de concorrer ao pleito presidencial, posteriormente revogada pelo STF.

²¹ Diversos estudos no campo das ciências sociais se debruçaram sobre o Novo Sindicalismo, fugindo do escopo do presente trabalho aprofundar o debate sobre este tema. O que nos cabe ressaltar aqui é a utilização desses novos atores, que compunham determinadas correntes sindicais, no período histórico que compreende de 1978 ao final da década de 1980, da greve como relevante instrumento do repertório sindical de mobilização dos trabalhadores por suas reivindicações e contra a intransigência patronal.

a defesa de se constitucionalizar a greve de forma ampla, garantindo a liberdade de sua prática e seu reconhecimento como um direito irrestrito. Neste último grupo, é possível observar, ainda, a preocupação de que a CRFB/88 não se tornasse uma “letra morta”, ou seja, que amparasse o direito de greve, mas que este viesse a ser limitado excessivamente em momento posterior, quando da regulação (Lourenço Filho, 2014, p. 36-37).

Em relação aos serviços públicos essenciais, também houve manifestação de parlamentares constituintes, sobretudo aqueles do espectro ideológico da esquerda, no sentido de combater sua proibição, sendo sugerido como forma de compatibilização, que a greve fosse precedida de divulgação, na forma estabelecida pelos próprios trabalhadores. Ademais, foi proposto que a intervenção do Estado em greves deflagradas em atividades essenciais ocorresse apenas quando fossem caracterizados efetivos prejuízos à sociedade (Lourenço Filho, 2014, p. 36). Nesse sentido, observamos que os debates da Constituinte envolvendo a greve em serviços públicos e atividades essenciais é avançado e caminha no sentido democrático, ao demonstrar preocupação com a garantia do exercício do direito de greve por esses trabalhadores. Em capítulo posterior, trataremos do direito de greve nos serviços públicos essenciais com maior profundidade.

Em relação ao texto constitucional promulgado em 1988, a redação do artigo 9º, localizado no Capítulo II, Dos Direitos Sociais e no Título II, Dos Direitos e Garantias Fundamentais, demonstra a opção do Constituinte Originário pela amplitude do direito de greve, na medida em que assegura aos trabalhadores em geral a prerrogativa de decidir sobre a oportunidade de seu exercício, além dos interesses a serem defendidos por meio dele²². Em contraponto às constituições brasileiras anteriores, o referido dispositivo da CRFB/88 conferiu à greve o *status* de direito fundamental público subjetivo, capaz de atuar na redução das desigualdades. Ermida Uriarte (2000, p. 42) constata que o caput do artigo 9º, assim como ocorre no direito uruguaio, opta por não aplicar uma definição legal apriorística para a greve, se coadunando com uma perspectiva que demonstra preocupação com uma possível restrição do referido direito por meio da técnica definitória, já explorada anteriormente nesta dissertação. Conforme a perspectiva democrática, que engendra uma interpretação da greve como um fenômeno sociojurídico, a Constituição não cria nem tampouco concede o direito de greve, apenas reconhece sua existência.

²² 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 (Brasil, 1988).

As restrições contidas nos parágrafos primeiro e segundo, ainda que demonstrem preocupação em evitar práticas abusivas por parte dos grevistas, em consonância com a posição prevalecente no âmbito das discussões constituintes, não são exacerbadas. Em relação à definição das necessidades inadiáveis, trata-se de incorporação de um conceito presente em decisões do Comitê de Liberdade Sindical da OIT, cuja posição é minimalista ou estrita, ou seja, considera inadiáveis apenas as atividades que, deixadas de serem prestadas, impliquem em perigo iminente à vida, saúde e segurança. Tal discussão será abordada com mais detalhes posteriormente. Já a previsão de responsabilização em virtude de abuso, expressa no parágrafo segundo, além de consistir em aparente redundância, visto que qualquer abuso de direito enseja responsabilização, também denota uma tendência à identificação individual daqueles que efetivamente praticaram excessos e não da entidade coletiva, demonstrando certa preocupação em não limitar a atuação dessas entidades (Silva, 2008, p. 340).

Ao exame do artigo 9º, em consonância com o sentido que lhe foi atribuído originalmente, se soma a interpretação sistemática da CRFB/88 e seu caráter democrático. Nela está presente um plano axiológico de valorização da cidadania, através do incentivo à participação política, com vistas a ressaltar o papel da sociedade civil na resolução de conflitos, as liberdades associativa, sindical e de manifestação, incorporando, ainda, a perspectiva pluralista de compreensão da centralidade do conflito em nossa sociedade. É possível concluir, portanto, que a disposição do direito de greve na CRFB/88 não se compatibiliza com restrições exacerbadas decorrentes de atuações institucionais – sejam elas provenientes da regulamentação infraconstitucional (atos do Legislativo) ou de decisões judiciais (atos do Judiciário) – calcadas em convicções políticas singulares ou em compreensões historicamente datadas (Schlottfeldt; Dutra, 2022, p. 64-65).

A análise das imbricações entre greve e direito pode ocorrer mediante distintas concepções. Por um lado, pode-se compreender o direito e a forma jurídica enquanto limitadores por excelência do fenômeno da greve, em sua tentativa de equacionar/solucionar os conflitos. Por outro lado, há compreensões, com as quais esta pesquisa se alinha, que consideram a apreensão da greve enquanto categoria jurídica e os espaços jurídicos institucionais enquanto arenas de disputa que refletem o conflito permanente em nossa sociedade. No Brasil, o tema apenas recebeu tratamento normativo após a Primeira República, tendo predominado uma perspectiva negativa e restritiva acerca desse fenômeno sociojurídico, muitas das vezes impondo a sua criminalização. O cenário, contudo, se altera em 1988, quando a greve passa a ser enquadrada como direito fundamental. Por isso, o ano de 1988 foi eleito como marco importante para o tratamento normativo da greve no Brasil. Os

avanços promovidos pela CRFB/88, sobretudo com a redação do artigo 9º, foram acompanhados por uma indefinição no plano infraconstitucional quando se fala em greve de servidores públicos. Permanece até hoje a lacuna legislativa atinente à regulamentação do artigo 37, inciso VII, o que fomentou uma atividade criadora de direito intensa por parte dos intérpretes da norma. Esse aspecto é que será tratado no capítulo seguinte.

2. PERSPECTIVAS INSTITUCIONAIS DO CONFLITO NAS RELAÇÕES COLETIVAS DE TRABALHO NA FUNÇÃO PÚBLICA: A OMISSÃO NORMATIVA E A CONSTRUÇÃO JURISPRUDENCIAL DO DIREITO DE GREVE

O conflito também se faz presente nas relações coletivas de trabalho no exercício da função pública, sendo comum a irrupção de greves como forma de sua exteriorização, mesmo em períodos menos democráticos, como visto no capítulo anterior. Conforme já afirmado, há uma omissão normativa que desprotege o direito de greve dos servidores públicos apesar de sua garantia constitucional. Nesse contexto, no capítulo 2 iremos nos debruçar sobre alguns eixos centrais frequentemente abordados em discussões teóricas acerca do direito constitucional de greve dos servidores públicos. São eles 1) os contornos conferidos pela CRFB/88; 2) a previsão constitucional de lei específica para regulamentação da greve no setor público e a omissão legislativa persistente; 3) a natureza jurídica da greve e os impactos sobre a remuneração dos servidores; 4) a negociação coletiva no setor público, abarcando os debates atuais subjacentes à retomada das Mesas Nacionais de Negociação Permanente pelo Governo Federal em 2023, compreendendo a profunda correlação entre greve e negociação coletiva. Ademais, analisamos os principais julgados do STF referentes ao direito de greve dos servidores públicos e alguns de seus desdobramentos, enfatizando a atividade criadora de direito operada pela Corte. Por fim, investigamos o conteúdo de tratados e convenções de organismos internacionais ratificados pelo Brasil relacionados ao direito de greve no serviço público e algumas sínteses das propostas legislativas que tramitaram ou ainda tramitam no Congresso Nacional visando à regulamentação do artigo 37, inciso VII da CRFB/88.

2.1. A PREVISÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO DE GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO E A OMISSÃO LEGISLATIVA

A CRFB/88 conferiu liberdade sindical plena aos servidores públicos civis²³, em seu artigo 37, inciso VI²⁴, além de prever pela primeira vez o exercício de greve para tais

²³ Aos servidores militares, o texto constitucional vedou expressamente tanto a sindicalização quanto a greve por meio do artigo 142, §3º, IV. Em relação aos trabalhadores do Estado que desempenham atividades em órgãos da administração indireta, as quais em sua formação possuem natureza híbrida, mas na execução de suas atividades possuem regime de direito privado, tais como sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações que exploram atividades econômicas, a CRFB/88 prevê, em seu artigo 173, parágrafo 1º, inciso II que a relação com os empregados, incluindo, portanto, o direito de greve, é regida inteiramente pela legislação trabalhista (Brasil, 1988).

²⁴ VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical (Brasil, 1988).

servidores por meio do artigo 37, inciso VII²⁵, dispondo, ainda, a necessidade de elaboração de lei específica²⁶ para sua posterior regulamentação. Conforme observa Ebert (2008), este último dispositivo causou controvérsia na medida em que, além de flexibilizar de certa forma o princípio da continuidade dos serviços públicos, coloca em xeque paradigmas das teorias administrativistas, calcadas nas concepções unilateralistas e organicistas, as quais serão analisadas com mais detalhes no capítulo 3 desta dissertação.

Em relação à localização desses dispositivos na Constituição, os incisos VI e VII do artigo 37 encontram-se no Capítulo VII da CRFB/88, designado “Da Administração Pública”, diferentemente da previsão geral sobre a greve no artigo 9º, que, como visto, está topologicamente disposto no Capítulo II, o qual contempla os direitos sociais. De acordo com Sarlet (2012, p. 73), a diferença de localização no texto constitucional da greve em ambas as esferas, pública e privada, não é fruto do acaso, sendo possível concluir a partir disto que o Constituinte Originário objetivou conferir tratamento diferenciado ao instituto no âmbito da Administração Pública, com princípios e regras próprios. Partindo dessa diferenciação topológica, o autor indaga se é possível considerar a greve no serviço público um direito fundamental e as possíveis consequências de tal interpretação. Responde a este questionamento de maneira afirmativa, tese corroborada pelo posicionamento do STF no bojo do julgamento do mandado de injunção nº 712/PA (Brasil, 2007c), que reconheceu se tratar de direito fundamental de cunho instrumental, ou seja, um direito que confere a possibilidade de lutar legitimamente pela eficácia de outros direitos (Sarlet, 2012, p. 76).

Acerca da necessidade de edição de lei específica para integrar a eficácia do artigo 37, inciso VII da CRFB/88, cuja omissão perdura desde a promulgação da Constituição, durante a década de 1990 o STF aplicou o entendimento de que se tratava de uma norma constitucional de eficácia limitada, adotando a posição não concretista, segundo a qual, em observância ao princípio constitucional da separação entre os poderes, consagrado no artigo 2º da CRFB/88, o Poder Judiciário não poderia suprir a lacuna da norma faltante, nem fixar prazo para que o legislador o fizesse, de maneira que os efeitos das decisões se restringiam à declaração da mora legislativa (Delgado, 2019, p. 1718). O mandado de injunção nº 20/DF é um dos principais exemplos de julgado em que o STF adota a posição não concretista²⁷, afirmando que “o exercício do direito público subjetivo de greve outorgado aos servidores civis só se

²⁵ VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica (Brasil, 1988).

²⁶ O texto original da CRFB/88 continha a expressão “lei complementar” no lugar de “lei específica”, alteração que ocorreu com a EC 19/1998 já no intuito de incentivar que tal direito fosse regulamentado infraconstitucionalmente.

²⁷ Este entendimento também estava presente em outros julgados, como a ADI nº 339-RJ/1990 e o MI nº 438-GO/1994, conforme aponta Delgado (2019, p. 1718).

revelará possível depois da edição da lei complementar reclamada pela Carta Política” (Brasil, 1994, p. 1).

A discussão em torno da eficácia do artigo 37, inciso VII da CRFB/88 remete-nos à tradicional classificação proposta pelo constitucionalista José Afonso da Silva (1998), e é basilar para a construção dos entendimentos jurisprudenciais envolvendo a greve no setor público. Segundo o referido autor, existem três categorias em que podem ser classificadas as normas constitucionais de acordo com os efeitos capazes de produzir desde sua entrada em vigor. São estas: 1) normas de eficácia plena; 2) normas de eficácia limitada; e 3) normas de eficácia contida. No primeiro grupo encontram-se aquelas que, imediatamente à sua entrada em vigor, produzem todos os efeitos essenciais (ou possuem a possibilidade de produzi-los) vislumbrados pelo constituinte (originário ou derivado) quando da sua elaboração, de modo que incidem direta e imediatamente sobre a matéria que lhes constitui objeto. Em contraposição, a segunda categoria engloba aquelas normas que não são capazes de produzir todos os seus efeitos essenciais por si só, ao passo que o constituinte não estabeleceu normatividade suficiente, deixando tal função a cargo do legislador ordinário ou de órgãos do Estado. Por fim, as normas que compõem o terceiro grupo estão numa espécie de meio termo entre os dois primeiros, pois apesar de poderem incidir imediatamente sobre a matéria tangenciada, produzindo ou podendo produzir os efeitos desejados, preveem meios ou conceitos que limitam a sua eficácia. De forma resumida, as normas de eficácia plena possuem aplicabilidade direta, imediata e integral, conquanto em relação às normas de eficácia limitada, sua aplicabilidade é indireta, mediata e reduzida, em virtude da necessidade de uma norma ulterior que lhe desenvolva a eficácia. Por sua vez, as normas de eficácia contida apresentam aplicabilidade direta, imediata, mas não integral, carecendo de uma regulamentação que confira limites e parâmetros à sua eficácia (Silva, 1998, p. 82-83).

Após o julgamento do MI nº 20/DF pelo STF em 1994, tornou-se comum por parte de governos federal, estaduais e municipais a edição de decretos, de validade controversa, aparentemente com intuito de regulamentar o regime disciplinar dos servidores, porém, fixando a participação em movimento grevista como falta injustificada apta a gerar o corte da remuneração (Ebert, 2008). Compreendemos que tais decretos visivelmente se substituíram no lugar da lei regulamentadora inexistente, sendo, portanto, inconstitucional, visto que a competência para elaborar regime capaz de regular a greve no serviço público, segundo a CRFB/88, pertence ao Congresso Nacional e não ao Executivo²⁸. Não obstante, como observa

²⁸ No entanto, não desconsideramos os fundados receios por parte do movimento sindical de servidores públicos em deixar a cargo do Legislativo essa regulamentação, ao passo que muitas das vezes, como é o caso da atual

Ebert (2008), o STF no exercício do controle de constitucionalidade incidental, declarou a validade de muitos destes decretos alegando se tratar da regulamentação das consequências administrativas e disciplinares da participação dos servidores em greves e não de típico caso de invasão de competência legislativa.

Mais recentemente, ao invés de decretos, o governo federal, em diferentes gestões, vem se utilizando de outro instrumento jurídico para estabelecer parâmetros ao direito de greve: as instruções normativas (INs). Como exemplo, a recente IN nº 49 expedida pela Secretaria de Relações de Trabalho do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos do Governo Lula, publicada em 20 de dezembro de 2023 no Diário Oficial, alterando a IN nº 54, de 2021, editada pela gestão Bolsonaro. Ambas as INs são avaliadas pelo ANDES Sindicato Nacional como restritivas ao direito de greve dos servidores²⁹, sendo a mais recente publicada logo após o anúncio do governo federal na Mesa de Negociação Nacional Permanente (MNNP) de que não haveria recomposição salarial para o funcionalismo federal em 2024. O reajuste proposto seria a partir de 2025, em porcentagem de 9% (substancialmente inferior às perdas acumuladas, conforme apontado pelas entidades sindicais dos servidores) e parcelado em dois anos (ANDES, 2024). As MNNPs, retomadas na atual gestão de Lula (2023-2026), serão abordadas com maior profundidade nesta dissertação em tópico posterior que irá tratar sobre a negociação coletiva no setor público.

Mesmo diante de cenários regulatórios adversos, como os que surgem em decorrência destas normativas e outras atuações institucionais restritivas, as greves no serviço público historicamente não deixaram ou deixam de ocorrer³⁰. Da mesma forma, sua ilegalidade acaba

conjuntura, a composição majoritária do Congresso Nacional por setores conservadores e/ou contrários às greves, pode ameaçar a perspectiva democrática e pluralista estabelecida pela CRFB/88. Ao final deste capítulo, faremos um compilado dos principais projetos de lei com esse objetivo, a fim de verificar o teor desses projetos e as discussões em âmbito parlamentar.

²⁹ Apesar de não mencionar expressamente a inconstitucionalidade da referida normativa, nos termos estritos do artigo 37, VII, da CRFB/88 que prevê a regulamentação por via de lei, o presidente do ANDES-SN, Gustavo Seferian, teceu as seguintes críticas: “A recente IN, publicada quase simultaneamente à vergonhosa resposta do governo federal sobre a campanha salarial de 2024, reafirma e aperfeiçoa o mecanismo de controle e restrição do direito de greve implementado pelo governo Bolsonaro. A medida não é progressiva, e referenda uma lógica que há muito marca o serviço público federal, com vistas a coibir o exercício de greves. Dos termos da IN percebe-se uma série de questões graves, como o controle estrito e cotidiano das e dos grevistas, a reafirmação da lógica negocial atomizada para ‘compensação’ dos prejuízos inerentes à greve enquanto ferramenta política e o endosso do corte de ponto como regra para lidar com a mobilização dos trabalhadores” (ANDES, 2024).

³⁰ Em vista do cenário que se delineou após a MNNP ocorrida ao final de 2023, por exemplo, o SINDSCOPE noticiou em suas redes sociais no dia 20 de dezembro o indicativo de greve para o primeiro trimestre de 2024 deliberado pela 185ª plena do SINASEFE, com a seguinte chamada: “Plenária rejeita congelamento salarial e convoca reação da categoria em 2024 para ‘destravar’ negociações” (SINDSCOPE, 2023a). Por outro lado, ainda que seja possível fazer a ressalva de que em governos de extrema direita, como o de Bolsonaro (2019-2022), há uma propensão ao declínio das greves deflagradas pelos servidores devido à intensificação dos mecanismos de coerção e à própria avaliação de conjuntura desfavorável, em contrapartida no período da ditadura militar brasileira, servidores públicos protagonizaram greves relevantes, de modo que a influência exercida pelo contexto político não deve ser considerada sob um viés determinista.

não sendo presumida ante a falta da norma reguladora, afinal “a disputa sobre os sentidos do direito também se estabelece no plano da ação dos sujeitos coletivos” (Schlottfeldt; Dutra, 2022, p. 67). Desse modo, o entendimento do STF de que a regra prevista no artigo 37, inciso VII da CRFB/88 seria de eficácia limitada foi questionado, ganhando relevo interpretações no sentido de que se trata de norma de eficácia contida, como visto, um direito a ser exercido diretamente por se encontrar expressamente previsto na CRFB/88, ainda que passível de limitações por normativas ulteriores.

Em 2007 o STF alterou seu entendimento sobre a matéria, em virtude da inocuidade das sucessivas declarações de mora legislativa, as quais não foram suficientes para instar o legislador a editar a lei regulamentadora. Dessa forma, o Tribunal passou a adotar a posição concretista geral, segundo a qual se deve aplicar por analogia leis já existentes para suprir eventuais omissões normativas. Nesse contexto, os julgamentos dos mandados de injunção nº 670/ES (Brasil, 2007a), 708/DF (Brasil, 2007b) e 712/PA (Brasil, 2007c) tornaram-se paradigmáticos para o direito de greve de servidores públicos³¹ e, por isso, serão explorados no próximo item.

2.1.1 Mandados de injunção nº 670/ES, 708/DF e 712/PA: aplicação analógica das leis nº 7.783/1989 e nº 7.701/1988

Em 25 de outubro de 2007, no bojo do julgamento dos MIs nº 670, 708 e 712, o Órgão Plenário do STF decidiu por unanimidade declarar a omissão legislativa em relação ao dever constitucional de editar lei específica para regulamentar o exercício do direito de greve no setor público. Por maioria (em 8 votos a 3), a Corte Suprema definiu a aplicação por analogia, no que couber, os ditames da lei de greve vigente para o setor privado e estabeleceu no acórdão muitos pontos de interpretação da lei nº 7.783/89 a serem aplicados. Da análise das ementas dos referidos julgados, é possível observar que a Corte também fixou prazo de sessenta dias para que o Congresso Nacional sanasse a referida omissão, o que acabou não se materializando.

Portanto, o STF delineou parâmetros para o exercício do referido direito, destacando o Ministro Gilmar Mendes em seu voto que “a não-regulação do direito de greve acabou por

³¹ Esses julgados também são inovadores no que concerne ao próprio escopo jurídico dos mandados de injunção, pois anteriormente, o referido remédio constitucional era impetrado apenas para a declaração da mora legislativa do Congresso Nacional e, a partir destes julgados referentes ao direito de greve de servidores públicos, foram utilizados para definição das regras aplicáveis aos demais casos semelhantes, ou seja, não se restringindo ao conflito específico submetido ao julgamento do STF.

propiciar um quadro de selvageria com sérias consequências para o Estado de Direito” (Brasil, 2007a). Tal concepção explicita a preocupação de determinados julgadores e, em última instância da Corte – visto que constou na ementa dos MIs 670 e 708 menção à designada “lei da selva” (Brasil, 2007a, p. 3) – em limitar, pela via da jurisprudência, o referido direito.

Em contrapartida, há que se ressaltar um dos efeitos práticos dessa alteração jurisprudencial. Anteriormente, sobretudo em virtude do entendimento contido no MI 20/DF, sob a ótica do Tribunal, não era permitido ao servidor público deflagrar greve, ao passo que se compreendia a norma constitucional do artigo 37, inciso VII da CRFB/88, como de eficácia limitada. Após o julgamento dos referidos MIs, consagrou-se uma espécie de absorção do fenômeno da greve no serviço público pelos julgadores, cuja interpretação conferiu eficácia contida ao aludido dispositivo constitucional. Como se trata de decisão com caráter vinculante, na prática, muitas decisões deixaram de declarar automaticamente a impossibilidade de realização de greve pelos servidores, como será explorado no capítulo 4 desta pesquisa.

Não obstante, isto não significa uma mudança na cultura anticonflitiva do Judiciário brasileiro, de modo que as restrições (excessivas ou não) ao direito de greve no setor público passaram a ser viabilizadas muitas das vezes a partir da equiparação destes serviços às atividades essenciais. Dessa forma, as disputas semânticas e hermenêuticas em torno do conceito de serviço essencial ganharam centralidade a partir do julgamento dos MIs 670, 708 e 712 em 2007, o que para os servidores da educação pública se trata de um debate com especial relevância, justificando sua abordagem apartada no capítulo 3.

Em relação à competência para julgamento, o STF sedimentou o entendimento de que a competência para processar e julgar as causas envolvendo greve de servidores públicos é da Justiça Comum. A Corte definiu que, no caso de paralisação de âmbito nacional, ou que englobe mais de uma região da Justiça Federal, o responsável por dirimir os conflitos é o STJ. Ainda no âmbito federal, se a controvérsia for adstrita a uma única região da Justiça Federal, a competência será dos Tribunais Regionais Federais (TRF). Em caso de greve em esfera estadual ou municipal, a incumbência para julgamento das demandas oriundas de greve será do respectivo Tribunal de Justiça (TJ). Em suma, as paralisações locais ou municipais serão dirimidas pelos TJs ou TRFs com jurisdição territorial pertinente. Ademais, os Tribunais competentes também são responsáveis por apreciar e julgar as medidas cautelares pleiteadas, tais como: a definição de percentual mínimo de servidores que devem se manter ativos durante a greve ou mesmo a proibição de sua realização, os interditos proibitórios visando à

desocupação de órgãos públicos eventualmente ocupados em decorrência de protesto grevista, entre outras que estiverem relacionadas diretamente ao dissídio coletivo de greve (Brasil, 2007a, Brasil, 2007b).

Esta não foi a primeira vez que a Corte se manifestou acerca da questão da competência para julgamento de ações de greve. Quando da análise de medida cautelar pleiteada no âmbito da ADI 3395, em 2006, a Corte Suprema proferiu uma interpretação peculiar do artigo 114, inciso I da CRFB/88, introduzido pela EC 45/2004, afastando a competência da Justiça do Trabalho, apesar da literalidade do artigo caminhar em sentido oposto. Em 2020, tal decisão foi ratificada quando do julgamento do mérito da referida ADI, conquanto haja alguns questionamentos acerca de sua aplicabilidade para os casos envolvendo direito de greve. É possível interpretar que a ADI trata diretamente de dissídio individual do trabalho e não coletivo, pois tem como base o inciso I do artigo 114 da CRFB/88 e não o inciso II³². Tal diferença, inclusive, influencia a titularidade do direito, pois no primeiro caso, trata-se de titulares individuais, enquanto no segundo, os sindicatos são titulares coletivos (Schlottfeldt; Dutra, 2022, p. 75-76). Em relação a esta incongruência quanto aos sujeitos da relação jurídica, aduziu o STF na ocasião do julgamento da liminar que tal distinção apenas não constou no dispositivo constitucional por um erro no processo legislativo, sendo a competência da Justiça do Trabalho restrita aos casos envolvendo servidores celetistas, pois apenas nestes casos incidiria o princípio da hipossuficiência do empregado. Nas relações estatutárias, por sua vez, segundo a Corte, prepondera o princípio da supremacia do interesse público, atraindo a competência da Justiça Comum (Cavalcanti, 2017, p. 71).

Artur (2014, p. 140) nos oferece uma importante contribuição crítica ao afirmar que na justiça comum “a matéria é tratada sob a ótica do direito civil, ou seja, de proteção da posse e da propriedade e não sob a ótica do exercício constitucional do direito de greve”. Por seu turno, é relevante notar que a Justiça do Trabalho possui uma ótica distinta, com maior repertório e especialização em relação a julgamentos de conflitos coletivos do trabalho, ainda que envolva trabalhadores com regimes jurídicos distintos. Tal crítica nos fornece subsídios para refletir se a forma como os Tribunais concebem e julgam as cautelares de interdito proibitório que pleiteiam a desocupação de entidades e órgãos públicos por grevistas não desconsideram uma sensibilidade necessária para tratar tais ocupações como parte de um repertório de ação coletiva que são, ainda que guardadas as proporcionalidades no uso destes

³² Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar:

I - as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - as ações que envolvam exercício do direito de greve (Brasil, 1988a).

meios de ação. Em última instância, essa perspectiva envolve a aceitação do ideal conflitivo inerente aos movimentos paredistas, sem os quais eles perdem sua potencialidade, de modo que os magistrados da Justiça do Trabalho possuem maior direcionamento para enfrentar tais questões, ainda que por diversas vezes também se pautem por uma postura anticonflitiva, como observado em diversas pesquisas (Silva, 2008, Silva; Gondim, 2017, Pereira, 2017, Seferian, 2020).

2.1.2 Natureza jurídica da greve, Recurso Extraordinário nº 693.456 e corte de ponto de grevistas servidores públicos

Importante discussão envolvendo o direito de greve – tanto na seara pública quanto privada – diz respeito à sua natureza jurídica, pois reverbera no entendimento sobre o desconto dos dias paralisados em função de movimento paredista, assim como no cômputo do tempo de serviço. A antiga lei de greve, editada no período da Ditadura Militar brasileira, lei nº 4330/64 (“lei antigreve”) em seu artigo 20, a despeito de prever a suspensão do contrato de trabalho em decorrência de paralisação, ressalva expressamente o pagamento dos salários aos grevistas e o cômputo do tempo como de trabalho efetivo nos casos em que as reivindicações formuladas pelos trabalhadores fossem total ou parcialmente deferidas pelo empregador ou pela Justiça do Trabalho. Por sua vez, a redação do artigo 7º da lei 7789/89 é a seguinte: “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” (Brasil, 1989). Diferentemente do regramento anterior, a atual lei de greve, editada em período democrático, não traz a ressalva acerca da remuneração dos dias paralisados (Souto Maior, 2014, Cozero; Mandl; Seferian, 2022), causando divergências na doutrina e, até mesmo, na jurisprudência.

A posição doutrinária majoritária, ao interpretar o termo “suspensão” contido na atual lei de greve, compreende pela possibilidade de desconto salarial dos dias paralisados assim como pelo não cômputo para fins contratuais. Contudo, como se depreende do próprio artigo 7º, é possível dispor em sentido contrário por meio de acordo, convenção, laudo arbitral ou decisão judicial (Delgado, 2019, p. 1708-1709), hipótese em que estaríamos diante de interrupção do contrato de trabalho, ainda segundo tal interpretação majoritária. Nessa linha de compreensão, fazer greve sem a perda do salário correspondente significaria um estímulo à sua repetição ilimitada, ressaltando, ainda, a possibilidade de criação de fundos de greve por parte dos sujeitos coletivos com vistas a garantir a remuneração dos grevistas (Brasil, 2016).

Sobre o debate entre suspensão ou interrupção do contrato de trabalho, relacionado à natureza jurídica do direito de greve, destacamos a posição divergente (e minoritária) de Souto Maior (2014, p. 2-4). Para o autor, a referência legislativa à “suspensão” não diz respeito aos efeitos salariais – sobre os quais a lei teria destinado a discussão para o âmbito da negociação coletiva ou de decisão judicial –, mas sim à proteção do direito de greve, denotando preocupação quanto a possíveis represálias e despedidas arbitrárias. Ou seja, a corrente majoritária interpretou o termo “suspensão” como indicativo da negativa do pagamento dos salários, contudo, tal entendimento não está contido na legislação, inexistindo, portanto, respaldo legal expresso. Em resumo, o corte de ponto unilateral, sem que tenha havido anterior aferição e declaração da ilegalidade do movimento, traduz-se, em última instância, na negativa do exercício do direito de greve (Souto Maior, 2014, p. 1).

Particularmente em relação aos servidores públicos, o tema foi debatido inicialmente no julgamento dos MIs já mencionados em 2007, restando fixada a regra do corte de ponto dos grevistas, salvo em casos de falta de pagamento ou situações excepcionais (Brasil, 2007a, p. 6). Não obstante, observa-se que até aproximadamente 2014, a tendência jurisprudencial, inclusive do STF, caminhava no sentido da inviabilidade do corte de ponto durante a greve (Souto Maior, 2014, Cozero; Mandl; Seferian, 2022). Uma série de precedentes do próprio STF, todos referentes à área da educação, corroboravam o entendimento pela ilegitimidade do corte de ponto³³, muitos ressaltando inclusive o caráter alimentar da verba como justificativa.

Entretanto, em 2016, “às vésperas do irromper de uma grande greve geral impulsionada pelos servidores públicos em escala nacional, já anunciada e em vias de deflagração em diversas bases” (Cozero; Mandl; Seferian, 2022, p. 284), a Corte definiu novos contornos sobre o tema por meio do julgamento do Recurso Extraordinário nº 693.456. Nesse momento, a Corte reconheceu a repercussão geral da controvérsia relativa à natureza jurídica (e seus desdobramentos práticos, como o corte de ponto), alterando, de certo modo, a forma como vinha se manifestando até então. Sob relatoria do Ministro Dias Toffoli, restou fixada, pela maioria de 6 votos a 4, a seguinte tese de repercussão geral:

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 (Brasil, 2016, p. 2).

³³ “Rel: 11536 GO, Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 13/03/2014, Data de Publicação: DJe-054 DIVULG 18/03/2014 PUBLIC 19/03/2014, (STF -Rel: 11847 BA, Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA, Data de Julgamento: 13/07/2011, Data de Publicação: DJe-148 DIVULG 02/08/2011 PUBLIC 03/08/2011) e MS 0045412-95.2013.8.19.0000, rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe-177 DIVULG 09/09/2013 PUBLIC 10/09/2013” (Cozero; Mandl; Seferian, 2022, p. 284).

Dessa forma, o Tribunal reconheceu a compulsoriedade da Administração Pública em proceder com o desconto da remuneração do servidor público referente ao período não trabalhado em razão da adesão à greve, além da não contabilização desse período, salvo nos casos em que há conduta ilícita praticada pelo Poder Público, mas previu a possibilidade da compensação dos dias parados em caso de acordo. Um dos raros e principais exemplos em que há o reconhecimento de prática de ilicitude pela Administração é o não pagamento da remuneração do servidor, situação em que, excepcionalmente, o desconto seria incabível (Reis, 2021, p. 51).

O voto de Dias Toffoli se coaduna com a posição majoritária acerca dos efeitos da greve enquanto suspensão do contrato de trabalho. O ministro pondera que, mesmo a Constituição tendo previsto o direito de greve para servidores públicos, ele deve ser exercido dentro dos moldes legais. Cita como principal fundamento decisório o artigo 7º da lei 7783/89, avocando a interpretação do termo “suspensão” nos moldes da doutrina majoritária, conquanto desconsidere que tal entendimento não está expressamente contido na lei, conforme asseverou Souto Maior (2014). Como alternativa à falta de pagamento dos servidores, menciona a existência do fundo de greve dos sindicatos, pontuando, ainda, que o ônus inerente à paralisação não deve ser suportado pela Administração Pública e que os grevistas devem arcar com os riscos de suas reivindicações. Além disso, evoca o princípio da continuidade do serviço público, além da estabilidade do servidor, no sentido de que a restrição para demissão vinha ocasionando prolongamento excessivo das greves (Brasil, 2016, p. 64; 67).

Estudo realizado por Siqueira (2019) analisou os recursos argumentativos e as incongruências em relação aos fatos históricos, à metodologia e à própria contextualização no voto vencedor proferido pelo Ministro Dias Toffoli. O autor constatou que o manejo dos fatos históricos da forma apresentada indicava coerência apenas com a decisão final que a Corte pretendia tomar. Nesse sentido, um exame mais cauteloso sobre o tema, com o devido rigor metodológico, segundo Siqueira (2019, p. 1040), oferece substratos sólidos que contradizem os fundamentos da decisão. Trata-se, portanto, de uma narrativa histórica anacrônica e parcial, com intuito de erigir um raciocínio enviesado sobre o direito de greve. Nessa mesma perspectiva crítica, Muçouçah (2017), por sua vez, considera tal decisão da Corte neste *leading case* uma conduta antissindical, ressaltando, assim como Souto Maior (2014), que a supressão do pagamento em uma sociedade salarial retira a essência da greve como um direito fundamental, na forma como foi disposta pela CRFB/88. No próprio julgamento, foram

apresentadas por outros ministros relevantes críticas à tese vencedora sobre as quais iremos nos debruçar a seguir.

2.1.3.1 “Aniquilação do direito de greve” e ponderações acerca dos votos que acompanharam a divergência

No julgamento do Recurso Extraordinário nº 693.456, o Ministro Edson Fachin abre divergência e enfatiza, em seu voto, o caráter fundamental do direito de greve e sua importância enquanto instrumento de reivindicação dos servidores públicos perante o Estado. Pondera que a suspensão da remuneração não pode configurar uma opção economicamente intolerável ao grevista e seus familiares, passível de tornar um direito constitucionalmente previsto impraticável (Brasil, 2016 p. 83). Em seguida, o Ministro questiona a falsa simetria entre a greve nas relações trabalhistas da iniciativa privada e do setor público, alertando para a necessidade de ponderações e para os perigos da transposição literal da lei de greve. Isto porque no setor privado, a greve interrompe a produção e, conseqüentemente, paralisa a atividade econômica e todos os seus frutos, fato que, de certa maneira, pressiona a instauração da negociação coletiva a fim de evitar prejuízo exacerbado. Tal lógica, no entanto, não se aplica ao serviço público, com exceção das atividades consideradas essenciais, e até mesmo nestas, em alguns casos, o Ministro salienta que o Poder Público posterga ao máximo o início da negociação. Em suas palavras:

permitir o desconto imediato da remuneração dos servidores públicos significa que os prejuízos imediatos do movimento paredista serão suportados apenas por uma das partes em litígio. Essa lógica praticamente aniquilaria o direito de greve no serviço público (Brasil, 2016, p. 84).

A partir das ideias expostas por Fachin, denota-se que a tese com repercussão geral fixada gera uma dupla penalização ao servidor grevista, pois, além de estar suportando a conduta da Administração contra a qual busca uma solução através da greve (alguma conduta prejudicial ao servidor em suas condições laborativas ou qualquer interesse a ser defendido), ao intentar a mudança de tal cenário, o servidor acaba sofrendo outra punição: o desconto imediato de sua remuneração.

Conforme aponta Souto Maior (2010, p. 182) “pouco se percebe que, para chegarem à greve, os trabalhadores já foram alvo de intensa violência, embora velada”. As condutas antitrabalhistas do Estado para com seus servidores, que em alguns casos estão eivadas por ilegalidades, acabam se legitimando por sua opacidade ou invisibilidade, de modo que a

sutileza com as quais são empregadas forja uma história esotérica, que lhes possibilitam travestir-se de poder diretivo, neutralidade e, nos casos dos serviços públicos, suposta garantia do interesse coletivo. Por outro lado, a greve possui mecanismos e repertórios próprios do campo da visão, com assembleias numerosas e caráter “barulhento”. Este cenário potencializa a possibilidade de uma inversão na formação da opinião pública: as violências laborais contra as quais se luta são neutralizadas e assimiladas pela sociedade, enquanto a greve acaba sendo compreendida como perturbadora da ordem social e se torna alvo de rechaço (Barreto Ghione, 2016).

Ainda em relação às divergências opostas no âmbito do Recurso Extraordinário nº 693.456, a Ministra Rosa Weber, ao proferir seu voto, lança luz sobre outro ponto da tese vitoriosa: a consagração do corte do ponto do servidor como sendo um dever, uma obrigação, do administrador público, antes mesmo de ser analisado pelo Judiciário se se trata de uma greve abusiva. Ou seja, o corte é aplicado antes mesmo de se julgar a abusividade/ilegalidade da greve, sendo possível, portanto, suspender a remuneração dos grevistas mesmo nos casos em que a greve seja posteriormente julgada lícita. Tal fato, na visão da Ministra também importa, em última análise, na premissa de negação do próprio direito de greve (Brasil, 2016, p. 130).

Por seu turno, o Ministro Ricardo Lewandowski suscita também o debate acerca da natureza jurídica da greve e da interpretação literal do artigo 7º da lei 7783/89. Na mesma linha de Souto Maior (2014), o ministro questiona as interpretações que associam o corte de ponto à redação do dispositivo normativo, assim como atenta para o fato de que o servidor público não possui contrato de trabalho, pois sua relação com o Estado é estatutária, de modo que a expressão “suspensão” não seria aplicável. Em sua argumentação, trata-se de uma relação que é assegurada pela estabilidade e “há mais um princípio constitucional, a irredutibilidade de vencimentos e, também, a garantia de que esses vencimentos sejam pagos no momento adequado” (Brasil, 2016, p. 92).

Em suma, na visão dos Ministros que suscitaram divergência, a tese jurídica mais adequada a ser fixada em relação ao tema seria:

A suspensão do pagamento de servidores públicos que aderirem a movimento paredista exige ordem judicial que reconheça a ilegalidade da greve, em concreto, ou fixe condições para o exercício deste direito, nos termos da Lei 7.783 e com o menor prejuízo possível aos beneficiários dos serviços públicos afetados (Brasil, 2016, p. 84-85).

A análise da tese vencida, portanto, sintetiza as ressalvas à possibilidade de desconto imediato da remuneração. É possível observar a preocupação dos ministros com a

inviabilização do exercício do direito fundamental de greve. Como assevera Souto Maior (2010, p. 175) “Não que direitos não possam ter limites, mas, no caso da greve, os limites impostos podem gerar a consequência paradoxal de impedir-lhe o efetivo exercício. O direito de greve, assim, pode ser negado pelo próprio direito”. Passados oito anos do julgamento do referido recurso extraordinário, é possível endossar as previsões negativas de Paes (2016, p. 94) em relação às consequências do referido precedente para o movimento sindical. A ameaça de corte de ponto e de supressão da remuneração somam-se a outras características da conjuntura política como obstáculos para o exercício do direito de greve dos servidores, fator expressado na queda brusca de greves no setor público após 2016, conforme os registros do DIEESE apontados por Cozero, Mandl e Seferian (2022, p. 286).

Portanto, o STF, atuando como criador de direito em julgados paradigmáticos, estabeleceu como principais contornos para o direito de greve no serviço público: a atração da competência da Justiça Comum em detrimento da Justiça Especializada do Trabalho no julgamento das demandas que cheguem ao Judiciário, definiu a aplicação analógica da lei de greve do setor privado, sem estabelecer, contudo, quais seriam as atividades essenciais no âmbito do serviço público e, em decisão mais recente, fixou como regra inafastável o corte de ponto obrigatório pelo gestor, em que pese a votação ter sido acirrada, como observado no tópico anterior.

2.2 NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO SETOR PÚBLICO: RELAÇÃO COM O DIREITO DE GREVE, TRATATIVA DA OIT E AS MESAS NACIONAIS DE NEGOCIAÇÃO PERMANENTE (MNNP)

Inicialmente, é importante enfatizar a estreita relação entre o direito de greve e a negociação coletiva tanto no setor privado quanto no público. Ambos os institutos se constituem como pilares da liberdade sindical, na medida em que não há como desassociá-los da própria existência do sindicato, sendo a negociação coletiva uma de suas funções precípuas. Nas palavras de Paes (2016, p. 85), “as categorias ‘sindicato’, ‘greve’ e ‘negociação’ estão em regime de complementaridade, espécie de vasos comunicantes, alimentados que são pela seiva da liberdade sindical”. Disso resulta que o tratamento pela institucionalidade (seja pela forma legislativa, administrativa ou jurisdicional) conferido a um influencia diretamente no outro, não somente em um plano formal, como no plano material, ou seja, na forma com que se concretizam na prática laboral. Daí a necessidade de edição de uma legislação promocional, que assegure o pleno e efetivo exercício dos direitos coletivos de

maneira articulada (Paes, 2016, p. 106). No setor público brasileiro, há de se mencionar, ainda, que, face à intransigência de muitos gestores públicos, inúmeras greves são deflagradas com intuito de pressionar a abertura do processo de negociação coletiva, o que também evidencia a correlação entre ambos os institutos.

As distinções entre o trabalho na função pública e a relação de emprego celetista denotam também diferenciação da negociação coletiva, de modo que passaremos a delinear as especificidades características do setor público em cotejo com o setor privado. Na esfera pública, o poder político soberano é simultaneamente empregador e tem como uma de suas principais funções o atendimento das demandas e necessidades da coletividade, ao passo que no âmbito privado existe uma predisposição deliberada pela percepção de lucro e acumulação de capital. Nesse sentido, enquanto o empregador privado age de acordo com seus interesses, devendo observar um mínimo legal, a Administração Pública está estritamente vinculada aos ditames legais em decorrência do princípio da legalidade, fator que restringe o manejo das despesas com pessoal (de onde advém a remuneração dos servidores) aos dispositivos constitucionais³⁴, às legislações infraconstitucionais, como a LRF³⁵, e demais normativas específicas. Pesquisa realizada por Manganelli e Lopes (2023) coteja de forma esquematizada algumas características da negociação no setor público e privado de maneira a evidenciar algumas das principais distinções:

³⁴ Dentre as principais limitações constitucionais estão: o teto remuneratório (artigo 37, inciso XI), os limites de vencimento (artigo 37, XII), a vedação de vinculação ou equiparação de espécies remuneratórias (artigo 37, inciso XIII), a não cumulatividade de acréscimos para fins de concessão de adicionais ulteriores (artigo 37, XIV) e a irredutibilidade de subsídios e vencimentos. Cita-se, ainda, o artigo 169 da CRFB/88 que em seus incisos I e II, prevê a necessidade de prévia dotação orçamentária para as projeções de despesa com pessoal, além de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias (Araújo, 2011, p. 402).

³⁵ A referida legislação preconiza que os gastos com pessoal dos entes federativos não podem exceder 60% da receita corrente líquida (RCL), dispondo, ainda, os percentuais destinados a cada Poder: no âmbito da União, 40,9% para o Executivo; 6% para o Judiciário; 3% para ex-territórios e DF; 2,5% para o Legislativo (incluído o Tribunal de Contas da União) e 0,6% para o Ministério Público da União. No caso dos estados, 49% para o Executivo; 6% para o Judiciário, 3% para o Legislativo (incluído o Tribunal de Contas do Estado) e 2% para o Ministério Público Estadual. Já em relação aos municípios, 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo (incluído o Tribunal de Contas, quando existente) (Oliveira, 2023, p. 9). Sobre a rigidez da LRF e suas consequências limitadoras aos investimentos públicos, ver crítica tecida por Manganelli e Lopes (2023, p. 6-7). As autoras ressaltam, ainda, uma questão pertinente ao presente trabalho: a possibilidade de conflito entre os tetos de gastos fixados pela LRF e a Lei do Piso do Magistério (Lei nº 11738/2002), demonstrando que o percentual de reajuste anual dos vencimentos nos termos da lei nacional do Piso, a qual garante a valorização salarial dos professores, pode extrapolar os limites previstos pela LRF. Pode haver, portanto, uma incongruência entre ambos os diplomas legais, possibilitando certo tensionamento entre setores sociais que defendem a necessidade de maiores investimentos públicos na educação, de um lado, e de outro, aqueles mais adeptos à política de austeridade e de contenção de gastos públicos.

Quadro 1 - Diferenças na negociação dos setores público e privado

Negociações coletivas	Setor público	Setor privado
Data-base	Nem sempre existe. Quando existe é estabelecido em lei, comumente nos Estatutos dos servidores ou Planos de Carreiras.	Estabelecida em Convenção ou Acordo Coletivo, renovado, em geral, anualmente.
Admissão	Impessoal: via concurso público, concurso simplificado ou contratos temporários.	Contratação realizada pelos Recursos Humanos das empresas.
Principais atores envolvidos	Governo (federal, estadual, municipal), Poder Legislativo, servidores, representações sindicais dos servidores, sociedade civil.	Empresas, trabalhadores, representações sindicais dos trabalhadores e patronal, justiça do trabalho.
Principais variáveis de influência na negociação	Desempenho da arrecadação, ciclo orçamentário, indicadores da Lei de Responsabilidade Fiscal, mobilização dos servidores.	Lucro das empresas, desempenhos setoriais, demais aspectos envolvendo as relações entre capital/trabalho e mobilização dos trabalhadores.

Fonte: Manganelli e Lopes (2023, p. 2).

Outra distinção relevante diz respeito à natureza jurídica dos instrumentos decorrentes das negociações. No âmbito privado, os convênios coletivos firmados possuem acentuado caráter normativo, com aplicabilidade, exigibilidade e executoriedade diretas e imediatas, partindo da premissa da autonomia coletiva. No setor público, por sua vez, existem divergências doutrinárias acerca da natureza, dos efeitos e da eficácia dos instrumentos pactuados. Segundo a tendência majoritária, tais efeitos seriam meramente obrigacionais e sua eficácia dependeria de incorporação ao ordenamento jurídico por meio de edição de norma, em face da necessidade de harmonização do que foi pactuado com as regras constitucionais e infraconstitucionais vigentes. Sob esta perspectiva, a negociação no setor público seria mera etapa que antecede ao procedimento legislativo ou administrativo, sendo o ato negocial carente de efeito vinculante por si só³⁶.

Por sua vez, Paes (2016, p. 102) defende a eficácia jurídica direta e imediata ao instrumento negociado, pois do contrário, a negociação estaria sendo reduzida à simples etapa

³⁶ Esta corrente atribui ao ato negocial uma função simbólica, moral e política, carente de legitimação posterior por parte de autoridade competente para produzir efeito na ordem jurídica (Paes, 2016, p. 101-102).

consultiva prévia, privilegiando, assim, o caráter unilateral no âmbito das decisões que envolvem o regime jurídico-administrativo dos servidores. A partir disto, o autor elenca algumas possibilidades de reivindicação de cumprimento das condições ajustadas pela via institucional, visando resguardar a atuação dos sindicatos em face de gestores mais autoritários. Dentre esses mecanismos, destaca a propositura de ações de reclamação de responsabilidade da Administração e/ou de indenização por violação ao direito fundamental de liberdade sindical, servindo como alternativa, inclusive, para casos em que o ato “autoritário” (ou seja, aquele que prescinde do teor da negociação coletiva) foi convertido em lei após o trâmite legislativo regular, situações em que se considera que o Legislativo ratificou o descumprimento do pactuado (Paes, 2016, p. 104).

Apesar das diferenças doutrinárias na concepção sobre a condução ou até mesmo os efeitos decorrentes dos instrumentos da negociação no âmbito público, parece não haver divergência em relação ao fato de que esta compõe o arcabouço constitucional. Ao dispor acerca dos direitos coletivos dos servidores, a despeito de o artigo 39, parágrafo 3º não fazer remissão expressa ao inciso XXVI do artigo 7º, sendo este o que tangencia os acordos e convenções coletivas no trabalho, ele menciona os incisos VI e XIII, os quais preveem a negociação coletiva em casos específicos³⁷ (Paes, 2016, p. 90). Compreendemos que apenas o reconhecimento da livre associação sindical e do direito de greve aos servidores já seria suficiente para a depreensão de que a CRFB/88 efetivamente lhes confere o direito à negociação coletiva, mediante a perspectiva já mencionada dos pilares da liberdade sindical, de modo que carecem apenas de regulamentação posterior. Nesse mesmo sentido caminhou a lei nº 8112/1990 (Estatuto Jurídico dos Servidores Públicos Federais), ao assegurar por meio do artigo 240, alíneas *d* e *e* o direito à negociação coletiva e ao dissídio coletivo.

Tais alíneas, no entanto, tiveram sua constitucionalidade questionada por meio da ADI 492 proposta pelo Procurador Geral da República. O julgamento ocorreu em 1992, tendo o STF declarado a inconstitucionalidade dos dispositivos sob o argumento de que a natureza estatutária da relação de trabalho dos servidores obstaría sua regulação por instrumento coletivo, assim como o ajuizamento do dissídio para dirimir eventuais conflitos. Em 1997, a lei nº 9.527 revogou tais dispositivos (Schlottfeldt; Dutra, 2022, p. 74). Posteriormente, em 2003, houve a edição da Súmula 679, através da qual o Tribunal vedou a negociação coletiva

³⁷ Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

VI - irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo;

XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho (Brasil, 1988).

para dispor sobre a fixação de vencimentos dos servidores públicos, em nítida alusão ao artigo 60, parágrafo 1º, II, *a*, da CRFB/88, cuja redação dispõe a competência privativa do presidente da república em caso de aumento da remuneração dos servidores. Desconsiderou, portanto, a possibilidade de negociação corroborativa e prévia ao encaminhamento do PL pelo chefe do Executivo ao Legislativo. Oliveira (2023, p. 8) aponta que tais decisões ensejam contradição em relação ao texto constitucional, ou senão sinalizam uma interpretação incorreta, questionando a possibilidade de se assegurar o direito de sindicalização e o direito de greve sem que os sindicatos possam negociar com o Poder Público.

Além das dissonâncias em relação à CRFB/88, é importante registrar que tais precedentes do STF, incluindo o RE 693.456³⁸, afrontam a perspectiva da liberdade sindical dos servidores contida nas normas da OIT, muitas, inclusive, ratificadas pelo Brasil. Das Convenções da OIT, incluindo aquelas que tratam da liberdade sindical e do direito à sindicalização, o Brasil ratificou todas exceto a Convenção 87 de 1948. No que se refere especificamente ao exercício de direitos coletivos no serviço público, independentemente do regime jurídico do servidor, existem algumas convenções e ratificações da OIT mais relevantes para a orientação dos Estados-membros, as quais passaremos a abordar a partir de sua cronologia.

A Convenção 87 de 1948 instituiu-se como marco normativo básico acerca dos contornos da liberdade sindical em sociedades democráticas, tendo em vista o amplo reconhecimento do direito à sindicalização dos trabalhadores, incluindo aqueles que exercem funções públicas. Sua não ratificação pelo Brasil foi ao longo do tempo objeto de muitas críticas, ao passo que hoje em dia chega a ser possível questionar até mesmo se tal Convenção, mesmo com todo o fomento à liberdade sindical que carrega em seu bojo, seria suficiente para abarcar os desafios contemporâneos do mundo do trabalho, que envolvem proteção de dados, trabalho gerenciado por empresas via plataformas digitais e controlado por meio de algoritmos e etc., ou seja, um momento histórico em que o capitalismo se organiza de forma distinta da que ocorria em 1948, conforme reflexão proposta por Silva (2023).

Já a Convenção 98 de 1949 visa promover a autonomia e a liberdade de ação do sindicato perante o empregador, conferindo especial destaque à negociação coletiva e à necessidade de se estabelecer maior igualdade entre ambas as partes na negociação. Não

³⁸ De acordo com Paes (2016, p. 94-96), o julgamento do RE 693.456 segue o mesmo raciocínio utilizado na ADI 492, porquanto em ambos os casos a Corte segue influenciada pelo paradigma de Estado autoritário, cujo intento da CRFB/88, como já observado neste trabalho, foi o de superação. A indissociabilidade entre o direito de greve e o de negociação coletiva demonstra que um precedente que intenta restringir um deles acaba, conseqüentemente, atingindo o outro.

obstante, tal normativa exclui expressamente os servidores públicos de seu âmbito de incidência. Paes (2016, p. 97) pondera, no entanto, que tal exclusão não teria o intuito de abarcar todos os servidores civis, limitando-se àqueles que exercem poder político, ou seja, para o autor, apenas estes últimos estariam proibidos de exercer a sindicalização e a negociação coletiva em virtude da relação direta que possuem com a Administração Pública.

A Convenção 151 de 1978, em movimento antagônico à anterior, dispõe sobre a proteção ao direito de sindicalização e seus consectários especificamente para os servidores públicos. Ela estimula que os Estados adotem medidas que materializem a negociação coletiva, a proteção contra atos antissindicais e demais direitos coletivos, concebendo-os como direitos humanos, portanto, inerentes aos servidores públicos. O Brasil foi um dos países democráticos que mais adiou a ratificação desta Convenção, fato que veio a ocorrer apenas em 2010, através do decreto legislativo nº 206, tendo sido promulgada em 2013 através do decreto nº 7944, ano em que passou a vigorar de fato (Paes, 2016, p. 97-98). Conquanto a Recomendação 159 defina que a Convenção 151 deva ser regulamentada pelo ordenamento jurídico interno de cada Estado ou por outros meios apropriados, tal regulamentação ainda não ocorreu no Brasil. Essa inexistência de uma legislação promocional acaba respaldando atos autoritários por parte de gestores, que por vezes se negam a negociar em casos de conflitos coletivos, contrariando as diretrizes da OIT.

Por sua vez, a Convenção 154 de 1983 também possui o escopo de fomentar a negociação coletiva livre e voluntária, permitindo restrições em relação aos servidores membros de forças armadas e da polícia. Também abre margem para os Estados fixarem modalidades particulares de sua aplicação em âmbito interno (Araújo, 2011, p. 250). A Recomendação 163 da OIT indica normas de aplicação desta Convenção, dentre as quais se destaca a adoção de medidas de promoção ao diálogo e à negociação condizentes com a realidade de cada país (OIT, 2023).

Em relação à regulamentação da Convenção 151 no Brasil, algumas tentativas surgiram após a ratificação do referido instrumento. Uma delas ocorreu em 2012, quando as centrais sindicais enviaram proposta à Casa Civil do Governo de Dilma Rousseff, porém sem avanços posteriores. Outra tentativa, desta vez impulsionada pelo Legislativo Federal, ocorreu através da propositura do PL 3831/2015, envolvendo ampla participação das entidades coletivas de servidores nas discussões que permearam o processo legislativo que culminou com sua aprovação no Senado, em 2015 e na Câmara, em 2017. Contudo, ao final deste último ano, o PL foi encaminhado ao então Presidente da República Michel Temer, que o vetou integralmente sob a justificativa de inconstitucionalidade formal por inobservância das

regras de competência. Aduz que o PL invadia a competência legislativa de estados, municípios e Distrito Federal ao estabelecer regras sobre negociação que vinculariam estes entes (afronta aos artigos 25 e 30 da CRFB/88). Além disso, argumenta pela existência de vício de iniciativa, porquanto PLs que versam sobre regime jurídico de servidores públicos são de iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos do artigo 61, parágrafo °, II, c, da CRFB/88, e não do Congresso Nacional (Oliveira, 2023, p. 11).

Após o veto, outros projetos com o mesmo teor foram apresentados na Câmara dos Deputados e no Senado³⁹ e outras articulações políticas vêm ocorrendo em torno da regulamentação da negociação coletiva. No primeiro semestre de 2023, as centrais apresentaram ao governo federal Proposta de Diretrizes sobre Negociação Coletiva e Organização Sindical no Serviço Público, a qual não se limita à indicação de data-base, incluindo também a defesa da regulação de mesas de negociação permanente em todas as esferas, da participação na elaboração de diretrizes orçamentárias, planos plurianuais e etc. O referido documento faz menção expressa ao direito de greve, defendendo seu livre exercício pelos trabalhadores no serviço público, em consonância com as disposições constitucionais (Manganelli; Lopes, 2023, p. 4;12). Nesse sentido, existe uma expectativa de que o atual Governo de Lula (2023-2026) elabore Projeto de Lei visando à regulamentação da Convenção 151 da OIT⁴⁰, incluindo questões atinentes ao direito de greve de servidores público⁴¹.

No entanto, a falta de regulamentação da negociação coletiva no setor público, assim como a proibição por parte do STF, além de não sanarem as questões decorrentes da exteriorização do conflito inerentes às relações de trabalho no âmbito da Administração, tampouco foram suficientes para impedir o Executivo de estabelecer um canal de diálogo oficial, ainda que informal, com os servidores, representados por suas entidades sindicais. Em 2003, foi instituída a primeira Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP) sob coordenação da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento

³⁹ Exemplos citados por Oliveira (2023, p. 11) são o PL 4795/2019, ainda em tramitação, e o PLS 711/2019, arquivado ao final da legislatura de 2022.

⁴⁰ Trata-se de reivindicação da Bancada Sindical no âmbito da Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP) acolhida pelo Governo. O decreto nº 11.669 de agosto de 2023 institui a criação do Grupo de Trabalho Interministerial bipartite para elaboração de proposta de regulamentação da negociação das relações de trabalho no âmbito da Administração Pública Federal. No entanto, em apresentação promovida pela Bancada do Governo na rodada da MNNP de 16 de novembro de 2023, fica estipulado o prazo de entrega da regulamentação da Convenção 151 da OIT para dezembro de 2023 (Júnior, 2023a), porém não ocorreu até o presente momento.

⁴¹ Nessa mesma apresentação elaborada pela Bancada do Governo, consta o atendimento de diversas reivindicações da Bancada Sindical envolvendo o direito de greve. Dentre elas, cita-se a reivindicação de adequar a Instrução Normativa nº 54/2021, que previa a exigência do aviso de greve com 48 horas de antecedência, à decisão do STF nos MIs já estudados de que tal comunicação prévia seja com 72 horas de antecedência. Na resposta, o Governo sinaliza que o assunto está em discussão no Grupo de Trabalho Interministerial criado com intuito de promover a regulamentação da Convenção 151 da OIT (Júnior, 2023a).

e Gestão, cuja premissa centrava-se na promoção de um ambiente de democratização, diálogo social e melhoria da qualidade dos serviços públicos ofertados à sociedade.

O protocolo que instituiu a MNNP fundamentou-se em diversos princípios constitucionais, dentre os quais se destacam: I) a participação popular, imanente ao Estado Democrático de Direito e responsável pelo controle social dos atos de gestão governamental; e II) a liberdade sindical, cuja premissa é o reconhecimento da legitimidade dos sindicatos na defesa dos direitos dos servidores. Cavalcanti (2017, p. 103) observa que um dos principais fundamentos de instauração das MNNPs girava em torno da necessidade de criação de um espaço permanente em que representantes do Governo e das entidades coletivas pudessem discutir sobre a estrutura e o funcionamento da máquina pública e da gestão administrativa, além das pautas de reivindicação dos servidores da Administração Pública Federal.

A estrutura básica da MNNP consiste em três espaços de diálogo e tomada de decisões, designados mesas de negociação, sendo elas: I) a mesa central, responsável por recepcionar a pauta comum das entidades coletivas dos servidores, com reuniões ordinárias trimestrais; II) as mesas setoriais, cujo objetivo é tratar de questões sem impacto orçamentário, mas que tangenciam as condições de trabalho dos servidores; e III) as mesas específicas e temporárias, cujas demandas tratadas possuem impacto orçamentário e estão relacionadas às diversas carreiras no âmbito da Administração Federal, de modo que a participação de representantes do Governo acaba sendo mais ampla em comparação à mesa anterior (Cardoso JR. et al., 2023).

Cavalcanti (2017, p. 102-103) ressalta que esta ampla participação da bancada do Governo para concretização da negociação acaba por fragilizar um dos argumentos centrais defendidos por aqueles que se manifestam de forma contrária à negociação coletiva no setor público, qual seja, a inexistência de autonomia negocial em virtude da competência privativa do Presidente da República para dispor acerca de determinados temas, como por exemplo, a remuneração dos servidores públicos (artigo 61, §1º da CRFB/88). A fragilização desse argumento decorre da ampla participação de representantes da Casa Civil, da Secretaria Geral da Presidência da República e do Ministério da Fazenda e do Planejamento, ou seja, ocupantes de cargos de alto escalão, com discernimento acerca dos parâmetros econômicos viáveis para a concretização da negociação.

Os processos de negociação nas MNNPs dão origem a Termos de Acordo, cujo conteúdo esboça os entendimentos formalizados entre o Governo Federal e as entidades representativas dos servidores. No total, ao longo dos 14 anos de funcionamento desses espaços de diálogo, que se restringiram aos governos do PT, foram celebrados 175 Termos de

Acordo, os quais contemplaram cerca de 1,2 milhão de servidores públicos federais, tanto da ativa como aposentados. Entretanto, conforme já elucidado anteriormente neste trabalho, em observância ao princípio da legalidade, os termos fixados carecem, na maioria das vezes, de aprovação pelo Legislativo, de modo que tais documentos devem ser encaminhados pelo Executivo sob o formato de projetos de lei quando as medidas pactuadas carecerem desta aprovação para sua implementação (Cardoso JR. et al., 2023).

Cavalcanti (2017, p. 105-106) tece algumas críticas relevantes às MNNPs, que se direcionam, com efeito, à negociação coletiva no setor público em geral. Após analisar a quantidade de acordos anuais firmados no período de 2003 a 2012, observa que existem anos em que há uma menor disposição para negociar por parte da Administração Federal, havendo ano em que ocorreu nenhum acordo. Nesse sentido, a autora aponta que a incerteza em relação à realização do acordo torna o procedimento mais difícil para os servidores, que acabam tendo que recuperar demandas de anos anteriores de negociação zero ou próxima a zero. Acrescenta, ainda, a existência de acordos que não são integralmente cumpridos, provocando desgaste e insatisfação nas diferentes categorias de servidores. Desse modo, além de necessitarem muitas das vezes deflagrar greve para instaurar o diálogo, em outras, ocorre de os termos pactuados sequer serem cumpridos, tendo em vista a insegurança jurídica que permeia o instituto da negociação coletiva no setor público. Não obstante às críticas, ressalta a importância das MNNPs enquanto canal de diálogo, ressaltando a necessidade de aperfeiçoamento capaz de promover uma negociação mais justa, paritária e democrática, além de garantir a vinculação da Administração ao Termo de Acordo para o efetivo cumprimento do pactuado. Concebe a negociação como um caminho inevitável para a Administração moderna.

A importância das MNNPs demonstrou-se ainda mais evidente após 2016, haja vista a supressão desses espaços de diálogo pelos governos que se sucederam. Temer e Bolsonaro à frente do Executivo Federal aplicaram uma política neoliberal de austeridade⁴², calcada no enxugamento da máquina pública e de seu quadro de servidores e na redução de investimento público, sob a justificativa de minimizar o *déficit* orçamentário. Os impactos dessas medidas se manifestaram para os servidores de diferentes formas, dentre as quais destacamos a fragilização das entidades coletivas representativas das categorias, a precarização das condições de trabalho no exercício da função pública, o fomento de narrativas de descredibilização do servidor, potencializando o assédio moral, e a depreciação remuneratória

⁴² Para maior aprofundamento acerca do tema, ver Silva, Emerique e Barison (2018).

de uma parcela expressiva das categorias, fruto de uma política de congelamento salarial⁴³. Soma-se a tal cenário a intransigência destes governos para negociar sobre as diferentes pautas de reivindicação, extinguindo um dos principais canais de diálogo, as MNNPs.

A retomada das referidas mesas se deu em fevereiro de 2023, após a eleição de Lula à presidência para realizar seu terceiro mandato, e em julho de 2023 houve a assinatura do protocolo de funcionamento da Mesa Central. O objetivo inicial era a retomada da discussão sobre o reajuste salarial e os benefícios, suspensa durante os 8 últimos anos. Entre os resultados dessa primeira mesa já se aponta o reajuste salarial linear e geral de 9% (dividido entre os anos de 2025 e 2026) e o aumento de 43,6% no valor do auxílio-alimentação. Além disso, foi aprovada a instauração de mesas de negociação setoriais e das mesas específicas e temporárias e de maio até novembro de 2023, o Governo recebeu mais de 60 solicitações formais de instalação dessas mesas, sobretudo voltadas para a discussão da reestruturação de carreiras da Administração Pública Federal e mais de 50 solicitações de entidades para discutir outros temas diversos. A partir disso, foram realizadas mais de 20 mesas específicas e temporárias, cujos processos de negociação ensejaram a celebração de Termos de Acordo sobre a reestruturação de carreiras em determinados órgãos, como por exemplo na FUNAI, e áreas de atuação governamental (Cardoso JR. et al., 2023).

Não obstante, a Bancada Sindical⁴⁴ vinha, desde o final de 2023, após a realização de quatro rodadas da MNNP, cuja pauta era econômica, sinalizando inicialmente a inércia na

⁴³ Em relação à educação básica, é possível citar como exemplo o ano de 2021, em que houve um índice de 0% de reajuste para os profissionais de educação, momento em que a atividade econômica do país se encontrava fortemente abalada em virtude da pandemia da Covid-19. Heleno Araújo, presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), aponta os índices mais recentes e explica como estes se relacionam aos critérios legais de correção salarial da categoria. Tais critérios são dispostos pela Lei Federal 11.738/2008 (Lei do Piso), segundo a qual a atualização do piso salarial profissional do magistério da educação básica é estabelecida pela diferença percentual do Valor Aluno Ano do Ensino Fundamental Urbano (VAAF FUNDEB), de dois anos anteriores. O VAAF constitui uma equação entre receitas públicas, detalhadas na lei de regulamentação do FUNDEB, e o número de matrículas na educação básica, ou seja, depende em boa medida da arrecadação de impostos e, por conseguinte, do ambiente econômico do país. Desse modo, isenções concedidas a determinados setores econômicos reverberam diretamente no crescimento do FUNDEB (Araújo, 2024). A elucidação desse raciocínio é importante até mesmo para compreendermos a situação ocorrida no ano de 2022, em que o então presidente Bolsonaro concedeu o alto reajuste de 33,24% para os servidores federais da educação, medida que entidades como a CUT apontaram decorrer da própria legislação do Piso (CUT, 2022). No entanto, chamamos a atenção justamente para o raciocínio anteriormente exposto acerca das desonerações fiscais, amplamente praticadas por Bolsonaro em 2022 sobre o ICMS, conforme aponta Araújo (2024), o que impactou diretamente nos baixos recursos da educação para o ano de 2024, que ensejaram um reajuste de 3,62%, abaixo do índice de inflação medido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) e muito criticado pela categoria. Complementa exemplificativamente o autor que em 2011 e 2012, anos em que o país vivenciava períodos de crescimento econômico, os índices de reajuste foram de 15,84% e 22,84%, respectivamente, reforçando a importância da salutar arrecadação das receitas públicas para a valorização dos profissionais da educação básica (Araújo, 2024).

⁴⁴ A Bancada Sindical da MNNP é composta por: Fórum das Entidades Nacionais dos Servidores Públicos Federais (FONASEFE) e Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas do Estado (FONACATE) e pelas centrais sindicais.

elaboração de proposta efetiva de recomposição salarial pelo Governo e, posteriormente, divergências em relação à proposta apresentada na reunião ocorrida em dezembro. De acordo com o SINASEFE, dos 4 eixos de reivindicação⁴⁵ propostos pelo FONASEFE, houve resposta apenas em relação aos benefícios e ainda assim insatisfatória, na medida em que não atende ao pleito de equiparação entre os Três Poderes, mas tão somente propõe reajuste em três auxílios (alimentação, creche e saúde). Ademais, destaca negativamente o congelamento salarial no ano de 2024, justificado pelo Governo em virtude das dificuldades orçamentárias enfrentadas. Na proposta, há indicação de que o reajuste ocorra apenas em 2025 e 2026 seguindo os mesmos patamares dos servidores do Legislativo e do Judiciário, ou seja, prevê reajuste zero em 2024. Outra crítica levantada pelo SINASEFE diz respeito à exclusão imposta pelo teor da proposta do Governo aos aposentados e pensionistas, os quais não recebem os auxílios creche e alimentação. O sindicato aquilata tal exclusão como uma medida etarista em relação ao referido grupo sindicalizado (Júnior, 2023b).

Em relação às mesas específicas e temporárias envolvendo particularmente os profissionais de educação, de acordo com o SINASEFE, em setembro de 2023 houve a instauração de duas delas: uma da carreira TAE (técnico-administrativos em educação) e outra da carreira docente. A primeira, juntamente às demandas dos TAEs, será explorada no capítulo 3 da dissertação, de modo que trataremos brevemente da segunda mesa. A carreira docente, debatida em duas mesas específicas, engloba servidores do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal. As pautas principais de debate giraram em torno da: I) revogação urgente da Instrução Normativa SGP/ME nº 66/2022, que, segundo o SINASEFE, encampa uma política de retirada de direitos sobre as progressões implementada durante a gestão Bolsonaro (2019-2022); II) isonomia de tratamento entre docentes do magistério superior e da educação básica; e III) importância de instaurar concomitantemente uma mesa setorial com a participação de integrantes do MEC⁴⁶. Como saldo geral desse primeiro espaço de negociação, o SINASEFE indica os poucos avanços, que se justificam pelos impactos financeiros ocasionados pelas mudanças na carreira docente (Resende, 2023).

A retomada dos espaços de negociação e de diálogo durante o atual Governo Lula (2023-2026) não foi suficiente para evitar a deflagração de movimento grevista por parte dos servidores federais da educação nos primeiros meses de 2024, fato que evidencia a estreita

⁴⁵ I) recomposição salarial das perdas acumuladas a partir de julho de 2010; II) equiparação entre os benefícios dos servidores e servidoras do Poder Executivo com os dos demais Poderes (Legislativo e Judiciário); III) reestruturação das carreiras; e IV) “revogação” (revogação de todas as medidas provisórias, portarias e decretos contrários aos interesses dos servidores e ao serviço público) (Júnior, 2023b).

⁴⁶ Vale retomar que as mesas setoriais se direcionam às negociações relacionadas às condições de trabalho, porém sem impacto orçamentário.

relação entre os fenômenos coletivos da greve e da negociação coletiva, já pontuada em diversos momentos ao longo deste trabalho. A mobilização nacional na educação básica coordenada pelo SINASEFE em sua 187ª Plenária ocorreu entre os dias 16 e 17 de março de 2024 e aprovou a deflagração de greve da Rede Federal de Ensino Básico e Tecnológico com indicativo de início em 3 de abril de 2024. Pouco tempo depois, em 20 de março, o SINDSCOPE realizou a sua própria plenária e aprovou a deliberação nacional de construir a greve em sua base (SINDSCOPE, 2024a). Portanto, concomitantemente às escritas destas linhas, diversos profissionais de educação da Rede Federal Básica constroem a greve⁴⁷.

2.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS PROPOSTAS DE REGULAMENTAÇÃO DO DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Não obstante à ausência de regulamentação do direito de greve dos servidores públicos no Brasil desde 1988, alguns projetos de lei foram apresentados à Câmara dos Deputados para superar a lacuna legal. Fernandes e Muniz (2022) procederam à análise dos referidos projetos de lei, cujo objeto era a regulamentação do artigo 37, VII da CRFB/88. Os autores concluíram que foram apresentados mais de vinte PLs na referida Casa Legislativa desde 1991, mas nenhum foi concluído, não ultrapassando as discussões e apreciações em votações iniciais. Como exemplo, mencionam os Projetos nº 401/1991, 4497/2001, 3262/2012, 4532/2012, 45/2022. Citam como elementos comuns das propostas legislativas analisadas questões atinentes ao desconto remuneratório dos dias paralisados, definição de percentuais mínimos de funcionamento de serviços considerados inadiáveis, indicação de atividades classificadas como essenciais e, inclusive, a possibilidade de sanções (incluindo demissões) a servidores que aderissem a greves declaradas abusivas pelo Judiciário (Fernandes e Muniz, 2022, p. 39).

O PL nº 4532/2012, apensado ao PL nº 4497/2001, prevê a criação do Sistema de Negociação Permanente entre a Administração e os servidores (mesa de negociação) nos três níveis federativos, bem como a suspensão temporária do porte de arma para policiais participantes de movimentos paredistas. Ademais, a proposta indica a necessidade de apresentação de plano de reposição das horas paradas como condição para que não haja desconto nos vencimentos, além de determinar que a participação do servidor em movimentos paredistas não pode ser utilizada como critério para sua avaliação, porém não prevê o cômputo do período correspondente para fins de cumprimento do prazo de estágio probatório.

⁴⁷ Há que se ressaltar que outras entidades coletivas nacionais também deflagraram greve, a exemplo do ANDES-SN.

Já o PL nº 4497/2001, que atualmente se encontra aguardando a designação de relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), estabelece em seu texto a inclusão de atividades como a representação diplomática, os serviços de carceragem e vigilância de presos e serviços de educação e saúde no rol de atividades consideradas essenciais. Portanto, o referido PL busca ampliar, no âmbito do serviço público, as atividades essenciais elencadas no artigo 11 da lei nº 7783/89. Por sua vez, o PL nº 3262/2012 também visa alterar o rol de serviços considerados essenciais, acrescentando a ele as atividades ligadas aos serviços postais. Além disso, aponta um percentual mínimo elevado de 70% a se manter na ativa por ocasião das paralisações (Fernandes; Muniz, 2022, p. 39).

O PL nº 45/2022 foi proposto mais recentemente e sua redação contém elementos substancialmente restritivos ao direito de greve no serviço público. Dentre eles, registramos a permanência da tendência já observada nos PLs anteriores de estabelecimento de percentual mínimo fixo e elevado para prestação das atividades inadiáveis na ocorrência da greve, que nos casos gerais seria de 50% dos servidores. Ou seja, à exceção de atividades específicas (incluindo a educação), para as quais o percentual seria ainda maior, fixado em 80%, nas demais, deveria ser garantido que metade dos trabalhadores permanecesse ativa durante a greve (Brasil, 2022), o que demonstra a plausibilidade da preocupação manifestada pelos legisladores constituintes com as restrições ao direito de greve em decorrência da definição das atividades essenciais e fixação de percentuais mínimos elevados (Lourenço Filho, 2014, p. 36). Além disso, merece destaque as previsões contidas no artigo 2º acerca do corte de ponto automático (inciso I) e da possibilidade de a chefia direta terceirizar, conceder ou privatizar o serviço público afetado pela greve (inciso IV) (Brasil, 2022). A combinação de ambas as disposições culmina no esvaziamento prático do direito de greve, na medida em que a Administração apenas deslocaria a remuneração dos grevistas para os novos trabalhadores, minando o potencial conflitivo da greve e sua capacidade imanente e necessária de causar prejuízos.

De modo análogo, buscamos ampliar as pesquisas realizadas por Fernandes e Muniz (2022), examinando também o panorama geral dos PLs que tramitaram no Senado Federal, através de seu portal de buscas virtual. Nesse sentido, foi possível observar um total de aproximadamente dez PLs apresentados com intuito de disciplinar o exercício do direito de greve de servidores públicos a partir de 1989 (posteriormente à Carta Federal de 1988). São eles os Projetos de Lei do Senado nº: 88/1989, 42/1994, 94/1995, 84/2007, 710/2011, 120/2013, 287/2013, 327/2014 e 375/2018. À exceção do último, que ainda se encontra em tramitação, todos os demais já foram arquivados.

Por meio da leitura das ementas, foi possível aferir que, de maneira semelhante aos projetos propostos na Câmara dos Deputados, os do Senado também denotaram a preocupação do legislador com a indicação de serviços essenciais distintos das atividades previstas pelos artigos 9 a 11 da lei nº 7783/1989, ampliando, portanto, o rol das atividades essenciais no setor público. Além disso, a maioria buscou definir as diretrizes para a negociação coletiva nas três esferas da Administração Pública, de forma a regulamentar a Convenção 151 da OIT. Mais uma vez, é possível observar a estreita ligação entre o direito de greve e a negociação coletiva, desta vez sob a perspectiva da atuação legislativa.

O PL nº 375/2018, apesar de estabelecer em alguns casos um percentual mínimo elevado de 80% dos trabalhadores a permanecerem ativos durante a greve a fim de garantir a continuidade das atividades inadiáveis, e manter a previsão do STF acerca da competência da justiça comum para solução dos dissídios, a nosso ver, foi o que mais se aproximou do conceito de legislação promocional defendido pelos autores pluralistas. Isto porque sua redação buscava assegurar aos grevistas o emprego de meios pacíficos destinados a persuadir os demais servidores a aderirem à greve, assim como dispor acerca da autorregulamentação de tal direito pelas entidades sindicais e da compensação dos dias paralisados para a não incidência do corte de ponto imediato. Ademais, verifica-se a previsão de criação de Observatórios das Relações de Trabalho no Serviço Público, nos três âmbitos federativos, de caráter tripartite, o que concebemos como um mecanismo de ampliação do diálogo próximo às MNNPs.

Sem a pretensão de esgotar o tema, perquirimos no capítulo 2 os principais aspectos institucionais envolvendo a greve no serviço público, lançando as bases para o que será mais profundamente examinado nos processos de greve do SINDSCOPE, no capítulo 4. Não obstante, a pesquisa se debruça sobre um serviço público em particular, o serviço público educacional. Em sua especificidade, o serviço público educacional é considerado pela doutrina e jurisprudência majoritárias como um serviço público essencial, impactando profundamente o direito de greve. Desse modo, passaremos a analisar e problematizar no próximo capítulo o enquadramento da educação como uma atividade essencial.

3. A GREVE DE SERVIDORES PÚBLICOS E OS SERVIÇOS ESSENCIAIS: A CARACTERIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO COMO SERVIÇO PÚBLICO DESSA NATUREZA

O capítulo 3 analisa os principais aspectos teóricos envolvendo a greve em atividades essenciais e em serviços públicos considerados essenciais, delineando as disputas doutrinárias que permeiam esses conceitos e o entendimento estrito manifestado pelo Comitê de Liberdade Sindical da OIT. Perquirimos, ainda, alguns dos critérios utilizados para o enquadramento da educação enquanto serviço essencial para fins de greve, examinando a possibilidade de colisão entre ambos os direitos de caráter fundamental, o direito de greve e o direito à educação, e os métodos de solução para os conflitos envolvendo tais normas. Ademais, para melhor compreensão do grupo estudado, esboçamos algumas características da sua formação enquanto categoria profissional diferenciada, a importância da LDB nesse processo e os desafios coletivos que remanescem para alguns setores que compõem a categoria dos profissionais de educação, como os TAEs. Por fim, buscamos na literatura especializada as origens dos critérios comumente referenciados pela jurisprudência como obstáculos ao direito de greve em serviços públicos essenciais, como o interesse geral, o princípio da continuidade e a ênfase nos prejuízos sofridos pelos usuários, e seus principais desdobramentos no campo do direito e da mobilização sindical, com intuito de descortinar alguns elementos ideológicos que se encontram na base da argumentação erigida sobre esses critérios.

3.1 A INSUFICIÊNCIA DO MODELO INSTITUCIONAL LIBERAL CLÁSSICO: O CONFLITO NA FUNÇÃO PÚBLICA

A produção jurídica e teórica brasileira acerca do tema da greve nos serviços públicos e essenciais segue caminho similar ao detectado por Baylos Grau (2015) em relação aos trabalhos acadêmicos espanhóis, qual seja uma tendência a marginalizar, apartar e enfatizar suas especificidades em comparação com o direito de greve do setor privado e em atividades não essenciais, ou seja, parte da concepção de que a greve no serviço público consiste em uma situação especial do direito de greve. Nas palavras do autor: “en efecto, cuando se estudia la exteriorización del conflicto social, el tema queda orillado, señalándose su especificidad, lo que hace que no compacta la generalidad de lo conceptualizado sobre la huelga” (Baylos Grau, 2015, p. 141).

Dentre as razões para esta “radical separação”, o autor analisa que a greve no setor público, cujos serviços frequentemente são considerados atividades essenciais, se situa em uma área fronteira com o direito administrativo, com tendência a não ser contemplada pelo direito do trabalho, contribuindo para este cenário o tratamento histórico de proibição das greves nesse setor, o que também pôde ser observado no caso do ordenamento brasileiro. Inobstante a este tratamento hegemônico, convém explicitar que nossa perspectiva teórica, a partir dos autores do campo pluralista, empreende uma construção unitária do direito de greve, disposto em nossa Constituição como um direito fundamental e cidadão, buscando superar essa lógica que o enxerga apenas sob a perspectiva jurídico-privada (Baylos Grau, 2015, p. 142-143). Em outras palavras, compreendemos a CRFB/88 como um todo unitário que não justifica um tratamento teórico radicalmente apartado para as greves no setor público e nas atividades essenciais em relação àquele direcionado às greves do setor privado, o que justifica nosso esforço teórico no capítulo 1 (e em toda a dissertação) de cotejar e examinar o fenômeno da greve como um todo.

A partir dessas considerações, é possível analisar as raízes das concepções administrativistas, que nos remete ao modelo unilateralista, e sua superação/distinção no campo teórico em relação ao modelo pluralista, ainda que seja importante frisar de antemão que a primeira doutrina ainda encontra reverberação tanto na literatura quanto na jurisprudência.

De acordo com Araújo (2011, p. 103), a teoria unilateral do vínculo servidor-estado, também designada estatutária ou administrativista, ganhou força entre os estudiosos do direito administrativo brasileiro em meados da década de 1960. Com impacto também nas instituições, inclusive do Poder Judiciário, ela ainda possui relevo atualmente, como já observado, de modo que se torna importante retomar suas principais balizas. Esta teoria encontra fundamento, basicamente, em três concepções: a noção liberal clássica de contrato⁴⁸,

⁴⁸ Trata-se de uma abstração teórica vinculada historicamente ao livre mercado e à teoria econômica clássica, próprios do Estado Liberal Moderno, que legitimou as revoluções burguesas a partir do século XVIII. A liberdade de contratar e a igualdade formal, assim como a autonomia da vontade das partes eram seus principais pilares de sustentação ideológica, desconsiderando elementos materiais, como condições fáticas de desigualdade econômica entre os contratantes. Nessa perspectiva, a atuação estatal estaria limitada ao incentivo de um ambiente propício para o mercado privado, local onde os indivíduos exerceriam sua autonomia. Araújo (2011, p. 145) pondera que, se em sua origem a concepção liberal foi importante, no seio de uma sociedade que reivindicava liberdade e garantias em face do Estado, em contrapartida, também apresentou como consequência a limitação da ação estatal em conformar o papel do homem como sujeito das relações de troca no livre mercado, negligenciando e alijando demais setores.

a *summa divisio*, ou seja, uma dicotomia entre direito público e direito privado⁴⁹ e as teorias organicistas do final do século XIX e início do século XX⁵⁰.

Em relação à influência advinda dos dois primeiros fundamentos mencionados, ambos com relação entre si, tem-se a compreensão de que a relação contratual é estabelecida exclusivamente entre particulares e é fundamentalmente marcada pela ampla e livre incidência da autonomia da vontade, pressupondo relações de coordenação. Em contrapartida, o elemento volitivo deve ser mitigado quando se trata da relação entre o Estado e seus agentes, em virtude do entendimento de que o interesse público não deve ser objeto de transações e, tampouco, passível de se submeter aos interesses privados. Comporta, assim, uma noção de subordinação institucional entre a Administração e aqueles que exercem a função pública, não sendo concebível em qualquer hipótese, neste caso, uma relação de cunho contratual ou bilateral. É possível notar, portanto, uma fronteira bem delimitada entre direito privado e direito público, na qual o Direito do Trabalho é considerado apto a tutelar apenas os interesses dos empregados em face dos empregadores, enquanto os servidores públicos, sob essa perspectiva, devem buscar tutela jurídica tão somente em seus estatutos jurídicos (Paes, 2013).

Já no que concerne às influências da concepção organicista, segundo tal perspectiva, ao passo que o servidor estabelece um vínculo com a Administração ao se tornar agente administrativo, assume simultaneamente, em certa medida, o papel de um membro ou um órgão do Estado. Ou seja, o titular de um cargo público é visto como um “braço” da Administração, uma expressão física que possibilita a execução das atividades. A nosso ver, trata-se de uma associação verdadeiramente simbiótica entre o servidor, por meio de suas tarefas desempenhadas, e o Estado, de forma que qualquer divergência entre ambos acaba sendo diluída na defesa do ideário fetichizado⁵¹ de interesse público. Dessa forma, segundo a concepção organicista, “ainda que se admita o conflito, os interesses classistas dos funcionários devem sempre ceder ao interesse público” (Paes, 2013, p. 33).

Partindo da ideia de que não há interesses próprios dos servidores, a noção de reivindicação de direitos também resta prejudicada, o que justifica o entendimento que

⁴⁹ De acordo com Silva (2008, p. 57-58), trata-se de uma diferenciação artificial estruturante das sociedades liberais clássicas, as quais buscavam restringir a atuação do Estado apenas ao cumprimento dos contratos privados. O contrato de trabalho privado é concebido na esfera da autonomia privada individual, com vistas a afastar a regulação estatal.

⁵⁰ Como exemplo de teóricos que adotam percepções orgânicas da modernidade em contraposição à visão liberal-individualista, Araújo (2011, p. 129-130) cita Hegel e Durkheim.

⁵¹ O interesse público é transmutado em um fetiche por meio deste processo de abstração que o exime e o antagoniza metafisicamente de todos os interesses particulares, transformando os interesses dos trabalhadores em “particularismos” (Coelho, 1994, p. 55-56). Esse tema será melhor explorado ao final do capítulo, na subseção 3.5.1.

vigorou até meados do século XX de impossibilidade de conferir direitos coletivos trabalhistas aos servidores, sustentando a lógica de proibição dos direitos de sindicalização e de greve. Nessa mesma esteira de mitigação dos interesses individuais daqueles que trabalham no serviço público, caminha a defesa pela continuidade destes serviços com base na compreensão de que todo serviço público é essencial, discussão que será oportunamente abordada com mais profundidade neste trabalho. Por ora, é importante mencionar que constituem premissas baseadas na concepção organicista, segundo a qual os interesses do servidor estão imiscuídos e se subordinam àqueles do órgão a que serve, que, por sua vez, serve à sociedade. Dessa forma, tal concepção justifica a impossibilidade de interrupção dos serviços públicos em prol de interesses considerados particulares. Em sentido diverso, afirma Supiot (1996, p. 715) que “o trabalho não é apenas o meio para servir a determinados interesses, mas também, é o fim de várias políticas públicas. Dito de outro modo, o próprio trabalho é uma questão de interesse geral”. Compreendemos que esta visão se aplica também ao trabalho realizado no setor público.

Sob os fundamentos elencados encontram-se alicerçadas as teorias unilateralistas, conferindo ao Estado-administrador o poder de império na elaboração de todo o regramento jurídico apto a reger o vínculo com seus servidores. Retomando elementos de correntes teóricas que as antecederam, tais teorias defendem a mitigação do equacionamento contratual dos conflitos. Ainda que tenha havido o declínio da vertente mais radical, calcada no organicismo, segundo a qual servidores e Estado compõem uma única realidade, com interesses sempre coincidentes, boa parte da doutrina historicamente vem sustentando que o modelo institucional de vínculo servidor-estado não comporta manifestações de divergência e a existência de conflitos, sendo o ato administrativo de nomeação causa suficiente para sua constituição, o qual estabelece uma relação em que a Administração pode decidir de forma absoluta, a qualquer momento, todo seu conteúdo (Paes, 2013, p. 34-40).

3.3 A CRFB/88 COMO UM TODO UNITÁRIO EM RELAÇÃO AO DIREITO DE GREVE E A AFIRMAÇÃO DO PLURALISMO

Mesmo que as teorias unilateralistas ainda encontrem reverberação no direito administrativo até os dias de hoje, mormente para justificar posições restritivas às greves e demais direitos coletivos, importante mencionar as mudanças de paradigma que despontaram na primeira metade do século XX com reflexos nas relações coletivas na função pública.

Trata-se da ascensão do Estado Social de Direito, e o consequente declínio das bases econômicas e sociais do liberalismo clássico, dando lugar ao Estado Democrático de Direito e fazendo despontar substanciais contraposições às concepções unilateralistas e suas fontes teóricas. Como algumas destas transformações, Araújo (2011, p. 232) cita: a maior participação dos cidadãos no exercício e controle da atividade administrativa, a existência de relações de coordenação no âmbito da atividade administrativa, mitigando, portanto, a subordinação, a modulação do poder de império do Estado com o estabelecimento de mecanismos de cooperação e convencimento, o reconhecimento da existência de interesses coletivos e não apenas o ilimitado interesse público. Delineou-se um cenário em que emergiu a necessidade de maior intervenção do Estado na ordem social⁵² para implementação de políticas públicas, a partir da concepção de que os direitos sociais não eram garantidos de forma equânime, o que demandava atuação estatal (positiva e não abstencionista). Além disso, cita-se também um maior controle da atuação estatal pelos indivíduos, através da limitação dos poderes administrativos nos contratos em que a Administração figura como parte, possibilitando maior transparência no que concerne às alterações futuras, além da instituição de meios judiciais e extrajudiciais de impugnação aos atos administrativos para garantir os interesses coletivos (Araújo, 2011).

Essa nova roupagem do Estado, agora em sua faceta social, passou a comportar a possibilidade de que ele figure como participante de relação jurídica em que se aplicam normas de direito privado, conquanto se atente às conformações do regime jurídico público. Da mesma forma, atividades estatais passaram a ser exercidas por particulares, sendo aplicáveis normas de direito público. Assim, interesse público e interesse particular deixam de ser considerados antagônicos como propalado pelas concepções unilateralistas. Nesse contexto, a regulamentação do trabalho no setor privado, a fim de garantir melhores condições de seu exercício rompe o paradigma liberal não intervencionista. Nesse sentido, Supiot (1996, p. 718) apontou ser inevitável uma maior imbricação na dimensão público-privada em virtude do duplo movimento de penetração do direito do trabalho por normas de caráter público e do direito da função pública pelas normas direcionadas ao setor privado. Segundo o autor, o trabalho no setor privado é de interesse do Estado na medida em que influencia direta ou indiretamente as condições econômicas e sociais da nação, da mesma forma que as

⁵² Importante destacar que o Estado sempre interveio na ordem social, porém no século XX, o declínio do capitalismo liberal e da concepção abstrata da autonomia da vontade deu ensejo a uma faceta intervencionista mais potencializada, de modo que, além de produtor do Direito e realizador de segurança, o Estado passou a desenvolver novas formas de atuação utilizando o direito como instrumento de implementação de políticas públicas (Coelho, 1994, p. 57).

constituições democráticas imputaram ao Estado o dever de garantir a seus agentes direitos e liberdades que amparam o âmbito privado, como os direitos coletivos.

Sob essa perspectiva, houve uma aproximação entre as noções de trabalhador e servidor público⁵³, na medida em que este, independentemente do regime jurídico que lhe for aplicado, passou a ser considerado um prestador de serviço em troca de remuneração⁵⁴. As reivindicações por seus interesses coletivos e sua organização coletiva assumiram os mesmos métodos dos trabalhadores do âmbito privado, através da reunião inicialmente em associações de servidores, as quais a partir da previsão da CRFB/88 se tornariam sindicatos, da mobilização de greves e da negociação coletiva com membros da Administração. O conceito de conflito coletivo (tradicionalmente associado, em seu aspecto sindical, como aquele entre capital e trabalho) foi ampliado, visando seu reconhecimento em mais hipóteses de conflito com autoridades, de modo a abarcar os aqueles ocorridos no âmbito de empresas de propriedade pública, na estrutura burocrática do Estado e de outros órgãos públicos. Em outras palavras, o conflito foi estruturalmente vinculado não a um tipo de propriedade (neste caso, a propriedade capitalista), mas a uma divisão e organização de trabalho que reproduzem modelos hierárquicos (Giugni, 1991, p. 16).

Portanto, o reconhecimento da existência de conflito de interesses entre o Estado e seus servidores, assim como a maior participação destes na elaboração do conteúdo jurídico que irá reger sua prestação de trabalho, marca a passagem de uma administração autoritária para o modelo participativo-consensual ou modelo pluralista das relações de trabalho, neste caso, da função pública (Paes, 2013, Silva; Gondim, 2017).

Silva (2008, p. 76-77) observa que o pluralismo social constitui elemento básico do Estado Democrático de Direito, assumindo diversas versões. Nas relações de trabalho, tal modelo ganhou expressão no período pós-guerra, no âmbito da democracia – em que o Estado assume uma faceta intervencionista na ordem social, justamente quando do declínio do modelo liberal clássico –, a partir de seu escopo de privilegiar a negociação coletiva, o diálogo social, métodos de institucionalização do conflito reconhecidos por sua positividade, de modo que a noção política do pluralismo está atrelada à existência de sindicatos fortes⁵⁵.

⁵³ Expressão utilizada neste trabalho em sentido lato para designar todos aqueles que prestam serviços diretamente para o Estado em sua administração pública direta, autárquica ou fundacional.

⁵⁴ Em relação a essa aproximação entre servidores públicos e trabalhadores privados, guardadas as devidas proporções, Araújo (2011), Borba e Campos (2013) fazem referência ao artigo 39, parágrafo 3º da CRFB/88, o qual estende aos servidores públicos diversos direitos conferidos aos trabalhadores do setor privado.

⁵⁵ A autora não desconsidera, no entanto, as críticas ao pluralismo articuladas, sobretudo, pelo campo marxista. Alguns autores marxistas afirmam que o modelo pluralista acaba por promover uma legitimação das estruturas de poder e da funcionalidade empresarial. Wood (apud Silva, 2008, p. 77), por exemplo, observa que as teorias pluralistas abrem margem para a ocultação da lógica coercitiva do capital, mormente quando reduz o sistema capitalista a um conjunto de instituições e relações sociais. Aponta que as relações de classe não se resumem a

Sem desconsiderar as críticas ao modelo pluralista, em cotejo com o modelo unitário – que no setor público encontra-se representado pelas teorias unilateralistas – de cunho autoritário⁵⁶, é importante reconhecer que tal concepção abriu margem para novos campos de disputa no bojo das relações de trabalho, tornando-as mais equilibradas, na medida em que, além do reconhecimento da inevitabilidade do conflito, observa e incentiva a ascensão de outras forças e poderes sociais capazes de pressionar o diálogo e possibilitar o uso da ação direta (Silva, 2008, p. 77; Pereira, 2017, p. 90). Portanto, a transição para o modelo pluralista no âmbito da função pública potencializou, de certa forma, a democratização no exercício do trabalho do servidor, pois possibilitou um processo de tomada de decisão com maior margem de participação.

Em relação à organização e reivindicação coletivas dos servidores públicos, cujas atividades eram tratadas como essenciais, sem distinção, pelas teorias unilateralistas, esse processo de transição culminou no modelo participativo-consensual e pode ser examinado em fases evolutivas semelhantes àsquelas dos trabalhadores do âmbito privado. A postura do Estado em relação à garantia de direitos coletivos no âmbito da função pública, assim como ocorreu com os trabalhadores privados, passou por diferentes fases, inicialmente a de repressão, seguida de tolerância, atingindo, principalmente através da CRFB/88, o reconhecimento e a regulação oficial, conforme observado no capítulo 2 desta dissertação.

3.4 SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL, UM CONCEITO EM ABERTO

Diversos trabalhos acadêmicos cujo objeto é o direito de greve no serviço público já registraram a multiplicidade de conceitos elaborados pela doutrina brasileira acerca das atividades essenciais, diante da amplitude da noção de essencialidade e da indeterminação legislativa⁵⁷. A lei nº 7783/89, obedecendo ao comando de regulação contido no artigo 9º da CRFB/88 dispôs sobre as atividades essenciais, limitadoras “por excelência” ao direito de

uma identidade pessoal ou a um princípio de estratificação social, indo além das relações de poder, em virtude da dinâmica de acumulação e auto-expansão do inerente ao capital.

⁵⁶ A percepção do caráter autoritário das teorias unilateralistas leva-nos a refletir sobre o fato de elas terem despontado com mais notoriedade no Brasil em meados da década de 1960, conforme apontado por Araújo (2011, p. 103) e já mencionado no início deste tópico. É cediço que em tal período histórico, o país enfrentou o Golpe de 1964, que instaurou uma ditadura militar de caráter repressivo e persecutório, sobretudo sobre representantes sindicais. As teorias unilateralistas, que pregam uma relação autoritária entre a Administração e os servidores foram manejadas, inclusive e sobretudo, institucionalmente para reprimir conflitos coletivos e servidores públicos que reivindicavam uma relação mais equânime com a Administração, mesmo diante da vigência de um estatuto.

⁵⁷ Análise conceitual robusta pode ser encontrada em Lopes (2008), Batista (2015) e Custodio (2016), por exemplo.

greve segundo os parâmetros constitucionais, em seus artigos 9º a 13, elencando tais atividades em um rol no artigo 10⁵⁸, o qual gerou uma discussão doutrinária se se trataria de um rol taxativo ou exemplificativo. A OIT, em seu verbete 837 do Comitê de Liberdade Sindical⁵⁹, apesar de mencionar uma margem de variação existente em cada país, estabelece parâmetros concretos para a definição:

Lo que se entiende por servicios esenciales en el sentido estricto de la palabra depende en gran medida de las condiciones propias de cada país. Por otra parte, este concepto no es absoluto puesto que un servicio no esencial puede convertirse en servicio esencial cuando la duración de una huelga rebasa cierto período o cierto alcance y pone así en peligro la vida, la seguridad de la persona o la salud de toda a parte de la población (OIT, 2018, p. 159).

Conferindo sentido estrito ao conceito de serviços essenciais, portanto, a OIT os associa aos casos em que a interrupção do serviço imponha perigo à vida, à segurança ou a saúde da população, entendimento seguido pela lei de greve, em seu artigo 11, parágrafo único e, de acordo com o entendimento de Silva (2008, p. 340), também pela CRFB/88 em seu artigo 9º, parágrafo 1º, conforme mencionado anteriormente.

Mais recentemente, em relatório de março de 2023, a OIT aborda as vulnerabilidades enfrentadas pelos trabalhadores em serviços essenciais no contexto da pandemia da COVID-19, bem como após o período de emergência sanitária – considerando que a pandemia alterou radicalmente as condições de trabalho deste grupo, sobretudo da área da

⁵⁸ 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 e navegação aérea; XII - atividades médico-periciais relacionadas com o regime geral de previdência social e a assistência social; XIII - atividades médico-periciais relacionadas com a caracterização do impedimento físico, mental, intelectual ou sensorial da pessoa com deficiência, por meio da integração de equipes multiprofissionais e interdisciplinares, para fins de reconhecimento de direitos previstos em lei, em especial na Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência); XIV - outras prestações médico-periciais da carreira de Perito Médico Federal indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade; XV - atividades portuárias (Brasil, 1989).

⁵⁹ O Comitê de Liberdade Sindical é um órgão tripartite criado em 1951 pelo Conselho de Administração da Organização Internacional do Trabalho (OIT). O Comitê examina alegações de violações dos princípios da liberdade sindical e do reconhecimento efetivo do direito à negociação coletiva, conforme consagrados na Constituição da OIT, na Declaração da Filadélfia e na Resolução da Conferência Internacional do Trabalho de 1970. As conclusões adotadas pelo Comitê em casos específicos têm o objetivo de orientar os governos e as autoridades nacionais nas discussões e ações a serem tomadas no acompanhamento de suas recomendações relativas à liberdade sindical e ao reconhecimento efetivo do direito à negociação coletiva. O objetivo dos procedimentos especiais é promover um diálogo tripartite construtivo com vistas a fomentar o respeito aos direitos sindicais na lei e na prática, levando em consideração os diferentes sistemas jurídicos e as realidades nacionais. Algumas publicações foram elaboradas pela OIT ao longo dos anos (em diferentes edições) com intuito de compilar as conclusões do Comitê na aplicação dos princípios da liberdade sindical e de reconhecimento da negociação coletiva, como por exemplo, a obra “La Libertad Sindical Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical” (OIT, 2018), que busca divulgar amplamente, de forma concisa, as decisões tomadas pelo Comitê sob o formato de verbetes (OIT, 2018, p. 1-3).

saúde, e potencializou as exposições às situações de precariedade⁶⁰. Nele, são mencionados expressamente oito grupos ocupacionais principais que podem ser enquadrados como atividades essenciais, denominados no relatório como “trabalhadores-chave”. São eles: trabalhadores do sistema de alimentação, da saúde, do varejo, de segurança, manuais, de limpeza e saneamento, de transportes e técnicos e trabalhadores administrativos (OIT, 2023).

Em relação à sistemática normativa brasileira, Schlottfeldt e Dutra (2022, p. 79) ressaltam a ampliação no rol do artigo 10 da lei nº 7.783/89 no período da pandemia da Covid-19, além da edição de leis esparsas, cujo intento era não apenas limitar o direito de greve, mas também instar maior número de trabalhadores a descumprir o isolamento social necessário para contenção do vírus, visto que estes serviços se mantiveram em funcionamento. Nesse sentido foi apresentado na Câmara dos Deputados o PL nº 5.594 em dezembro de 2020 – o qual ainda se encontra em tramitação – visando incluir a educação no rol das atividades essenciais. O retorno às escolas da forma como vinha propondo o estado e alguns municípios do Rio de Janeiro no período pandêmico (com denúncias de profissionais da educação acerca da insuficiência de equipamentos de proteção, como máscaras e álcool em gel etc.) foi o estopim para deflagração de movimentos grevistas denominados “greves pela vida” nas redes de ensino (Reis, 2021).

Mesmo havendo previsão expressa da possibilidade de greve em serviços e atividades essenciais pelo artigo 9º, parágrafo 1º da CRFB/88, a ocorrência dessas greves forjou opiniões doutrinárias distintas. Por um lado, um primeiro grupo defendia sua proibição, argumentando que os interesses da coletividade estariam sendo colocados em risco. Miguel Reale foi um dos defensores desta concepção. No polo oposto, autores como Washington Luís Trindade defendiam a possibilidade ampla e irrestrita de greve nos serviços essenciais, sob pena de esvaziar sua capacidade imanente de causar prejuízos. Por fim, uma terceira corrente, cuja expoente foi Yone Frediani, condicionava a realização de greve em serviços essenciais à obrigação de observância dos serviços mínimos, de modo a assegurar a prestação daquelas atividades necessárias à comunidade (Batista, 2015, p. 48-49). Concebemos que esta terceira

⁶⁰ O relatório *World Employment and Social Outlook 2023: The Value of Essential Work* destaca o paradoxo da dependência das economias e das sociedades em relação aos serviços essenciais e, simultaneamente, a desvalorização dos profissionais que atuam nestas áreas. As pesquisas demonstraram que durante a pandemia da COVID-19 os trabalhadores essenciais sofreram taxas de mortalidade mais altas do que os trabalhadores não essenciais, variando conforme as distintas categorias. Demonstra, ainda, que estes trabalhadores recebem salários mais baixos (sobretudo nos setores de alimentação, limpeza e saneamento), possuem mais tendência às contratações temporárias e estão mais expostos a jornadas de trabalho mais longas e baixa proteção social. Em resumo, o relatório constata a necessidade de se garantir trabalho decente aos trabalhadores em atividades essenciais (OIT, 2023).

corrente está alinhada aos ditames da lei nº 7.783/89, em seu artigo 11, *caput*⁶¹, que dispõe acerca da prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

O dispositivo legal, portanto, fornece bases para a distinção conceitual entre “serviços essenciais” e “atividades inadiáveis à comunidade”. Em alinhamento com a definição estrita da OIT, os primeiros estão relacionados a direitos fundamentais cuja falta de prestação coloca em risco a vida, a saúde e a segurança da população. Por sua vez, as atividades inadiáveis se referem ao mínimo necessário, dentro dessas categorias essenciais e outras (a depender do caso concreto), que precisam seguir em funcionamento durante a greve. Simplificando tal compreensão, os serviços essenciais constituem uma categoria mais ampla, como se fosse o gênero, do qual as atividades inadiáveis, de maneira mais estrita, são espécies.

No plano internacional, em sentido oposto, decisão recente proferida em 14 de dezembro de 2023 pela Grande Câmara do Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH)⁶² coaduna-se com a perspectiva da proibição total. Trata-se de demanda envolvendo sanções disciplinares aplicadas pelo Estado alemão à mesma categoria analisada nesta dissertação, os servidores públicos docentes, porém alemães, devido à participação em greve durante o horário de trabalho. Em resumo, a Corte Internacional entendeu que a proibição da greve de servidores públicos no ordenamento jurídico alemão não fere elemento essencial da liberdade sindical, ressaltando outras diferentes garantias institucionais estabelecidas aos sindicatos a fim de defender os interesses profissionais da categoria. O Tribunal Constitucional Federal da Alemanha havia se manifestado anteriormente nesse mesmo sentido, acrescentando a necessidade de ponderação dos interesses e liberdades do conjunto da população e da proteção ao direito à educação. E complementa que embora tais medidas disciplinares afetem o direito de associação desses professores, elas se justificam por outros interesses constitucionais (Rojo, 2023).

No Brasil, a discussão acerca da greve nos serviços essenciais ganha contornos mais acentuados, no sentido de atrair maiores visões restritivas, quando se trata dos serviços públicos, ou seja, uma greve em um serviço público essencial, como é considerada majoritariamente a educação pública. A lei nº 7.783/89, apesar da aplicação analógica aos servidores públicos determinada pelo STF⁶³, se dirige a regular a greve no serviço privado,

⁶¹ Art. 11. Nos serviços ou atividades essenciais, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados, de comum acordo, a garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade (Brasil, 1989).

⁶² Também conhecido como Tribunal de Estrasburgo, o TEDH atua no sentido de assegurar a interpretação e aplicação da Convenção Europeia de Direitos Humanos e seus protocolos pelos Estados Parte.

⁶³ Tal discussão foi abordada no capítulo 2, quando da análise dos MIs 670, 708 e 712, na subseção 2.1.1.

como indica expressamente o artigo 16⁶⁴, fazendo emergir os seguintes questionamentos: e no caso dos serviços prestados diretamente pelo Estado, mediante o trabalho de seus servidores, quais se revestem de essencialidade? Como poderá ser exercido o direito de greve nesses casos?

Visões doutrinárias divergentes também marcam as respostas a ambos os questionamentos, sendo a jurisprudência verdadeira fonte de direito nestes casos, haja vista a omissão legislativa. Em relação ao primeiro questionamento, alguns autores seguem o entendimento da OIT, estendendo-o também aos serviços públicos de caráter essencial. A exemplo, Souza (2004, p. 174) afirma que os serviços podem ser considerados atividades essenciais quando sua interrupção acarretar prejuízos e danos que ameacem ou exponham a perigo a vida, a segurança ou a saúde de um cidadão ou de uma comunidade. Por outro ângulo, de acordo com Nunes (2000, p. 306), todo serviço público seria um serviço essencial, de modo que a sociedade não poderia funcionar sem um mínimo de segurança pública, serviços do Judiciário, saúde etc. Podemos observar esta mesma visão expressa na ementa do MI 712, que aduz que “‘serviços ou atividades essenciais’ e ‘necessidades inadiáveis da coletividade’ não se superpõem a serviços públicos; e vice-versa” (Brasil, 2007c, p. 385-386) e, mais recentemente, no voto do ministro Dias Toffoli no julgamento do Recurso Extraordinário nº 693.456/RJ (Brasil, 2016, p. 8). Este entendimento não nos parece em consonância com os princípios de liberdade sindical da OIT, que já estabeleceu parâmetros para classificar um serviço público como essencial, sendo eles: 1) quando o funcionário exerce autoridade em nome do Estado ou 2) nos casos em que a interrupção do serviço imponha perigo à vida, à seguridade ou a saúde da população (Ebert, 2008). De acordo com o verbete nº 839,

No parece apropiado que todas las empresas del Estado sean tratadas sobre la misma base en cuanto a las restricciones al derecho de huelga, sin distinguir en la legislación pertinente entre aquellas que son auténticamente esenciales y las que no lo son (OIT, 2018, p. 159).

Em que pese a expressão “empresas do Estado”, apreendemos que esta concepção estrita de serviços essenciais abrange também os servidores públicos que atuam sob a regulação do Regime Jurídico Único, sendo servidores de carreira, os quais constituem o foco desta pesquisa. Dessa forma, a identificação entre serviço público e atividade essencial promovida por alguns autores e decisões em processos de greve no setor público não apenas

⁶⁴ Art. 16. Para os fins previstos no art. 37, inciso VII, da Constituição, lei complementar definirá os termos e os limites em que o direito de greve poderá ser exercido (Brasil, 1989).

no âmbito da jurisprudência brasileira⁶⁵, além de inapropriada, como afirma o organismo internacional, significa uma limitação excessiva, incompatível com a CRFB/88 e com o princípio da proporcionalidade, capaz de ensejar, inclusive, a negação prática do direito fundamental de greve, violando princípio basilar democrático da liberdade sindical.

Em relação ao segundo questionamento que propusemos – como poderá ser exercido o direito de greve nos casos em que esta ocorra em serviço público considerado essencial? –, no julgamento do MI 670, restou fixada a faculdade dos órgãos julgadores competentes, em cada caso concreto, de impor regime jurídico mais severo em comparação com a tutela das atividades essenciais no âmbito privado, produzindo efeito *inter partes*. Em outras palavras, o STF reconheceu o papel criativo e conformador dos tribunais, assentando que o julgador pode impor tratamento mais rígido às paralisações em serviços públicos considerados essenciais em relação àqueles dispostos nos artigos 9 a 11 da lei nº 7.783/89, sendo possível também nesse sistema de judicialização a ampliação do rol do artigo 10 da lei de greve (Brasil, 2007a). Desse modo, serviços não incluídos na lei de greve como essenciais, se prestados pelo Estado, podem ser assim interpretados quando a greve for judicializada. Parte, portanto, da compreensão de que determinados serviços prestados por funcionários estatutários, quando paralisados tem a capacidade de comprometer a coletividade em maior ou na mesma escala que as atividades elencadas no rol da lei de greve do serviço privado, devido às suas especificidades⁶⁶ (Ebert, 2008).

A respeito da fixação de serviços mínimos que devem seguir em funcionamento durante a greve para o atendimento de atividades inadiáveis da comunidade, conforme previsão do artigo 11 da lei de greve, no caso dos serviços públicos, houve uma omissão do STF na indicação de padrões para fixar os percentuais. Quando do julgamento dos MIs 670, 708 e 712, oportunidade em que a Corte se debruçou a fixar parâmetros específicos de aplicação analógica da lei de greve para o serviço público (como por exemplo, estabelecendo o prazo de 72 horas para a comunicação prévia de seu início em casos envolvendo serviços essenciais), não foram delineados critérios para a determinação dos serviços mínimos. Contudo, importante mencionar que do ponto de vista das normas de direito internacional, os trabalhadores devem participar por meio de negociação prévia na definição destes percentuais

⁶⁵ Conforme aponta Moreno Vida (2007, p. 131), esta identificação entre serviços públicos e atividades essenciais também ocorreu no tratamento jurisprudencial fornecido à greve na Espanha, por exemplo. Também pode ser considerada expressa na atuação do TEDH e da Corte Alemã, mencionada anteriormente, para justificar sua interpretação restritiva ao direito de greve.

⁶⁶ A título exemplificativo, Ebert (2008) aponta uma hipotética paralisação deflagrada por servidores responsáveis por repor os estoques de sangue e manejar medicamentos em postos de saúde da rede pública, caso em que a inobservância de parâmetros de prestação mínima do serviço e duração razoável têm o condão de ocasionar evidentes e graves danos à coletividade, atingindo a integridade física e até mesmo a vida.

(Schlottfeldt; Dutra, 2022, p. 79). Dessa forma, ainda que não tenha sido diretamente prevista pelo STF neste caso, é possível verificar a necessidade do exercício da autonomia coletiva por parte dos servidores e suas entidades representativas na definição do percentual mínimo que deve permanecer ativo, por meio de tratativa direta com as chefias, de acordo com as necessidades específicas de cada setor paralisado.

A decisão do STF no sentido de deixar a cargo do julgador a análise particular do direito, ampliando o espaço de possibilidades dos intérpretes institucionais, abriu margem para uma discricionariedade exacerbada dos magistrados, forjados em uma cultura jurídica que rechaça o conflito coletivo e na lógica administrativista, conforme descrito anteriormente. Como resultado, grande parte dos autores do campo crítico aponta a existência de uma jurisprudência restritiva ao direito de greve nos serviços públicos considerados essenciais, sob constante alusão ao princípio da continuidade dos serviços públicos e do interesse da coletividade (Borba; Campos, 2013). Como sublinha Pereira (2017, p. 129-130), algumas decisões sequer analisam a razoabilidade das reivindicações dos grevistas, fixam elevados percentuais mínimos de servidores a permanecerem na ativa (extrapolando o intento de garantir o atendimento das necessidades inadiáveis) e/ou aplicam multas vultosas aos sindicatos envolvidos. Essa discussão em torno das decisões restritivas será retomada no capítulo 4, momento de análise dos processos de greve do SINDSCOPE. Importa-nos prosseguir com a reflexão sobre os critérios utilizados para o enquadramento da educação enquanto um serviço essencial e os desdobramentos disso, sendo importante preliminarmente conhecer algumas das características da formação deste grupo enquanto categoria profissional.

3.4.1 Breves comentários acerca da constituição dos profissionais da educação enquanto categoria e suas peculiaridades

A greve no âmbito de instituições de ensino impõe desafios coletivos a todos os trabalhadores daquele nicho, incluindo os alunos e seus responsáveis, por meio de atividades coletivas de conscientização e de adesão. No entanto, é importante reconhecer a existência de especificidades no interior dessa categoria ampla dos profissionais de educação, em decorrência do exercício de funções distintas. Segundo Monlevade (2014), a construção da identidade e da carreira dos profissionais da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) consiste em um processo histórico com peculiaridades, marcado por divergências e disputas coletivas, avanços e reconhecimentos normativos relevantes.

Em comparação com os demais funcionários que trabalham nas escolas, os professores historicamente se constituíram como uma categoria mais valorizada. Nesse sentido, podemos citar o entendimento do TST reconhecendo-os enquanto categoria diferenciada em consequência de suas condições de vida singulares⁶⁷ e do STF, ao não restringir a função de professor ao trabalho em sala de aula, incluindo a regência de classe, atendimento a pais e alunos, assessoramento pedagógico e coordenação e direção⁶⁸.

Por sua vez, os funcionários técnico-administrativos (Técnicos Administrativos em Educação - TAEs) enfrentaram e ainda enfrentam situações de invisibilidade e desvalorização em relação à importância do desempenho de suas tarefas, suas pautas e reivindicações coletivas. A recepção deste grupo como profissionais da educação pela LDB (artigo 61, inciso III), desde que habilitados em cursos técnicos tecnológicos, a admissão em conselhos escolares e a possibilidade de assumir função de direção nas escolas significaram substanciais avanços para o reconhecimento destes profissionais, inclusive enquanto categoria coletiva. No entanto, ainda hoje é possível observar os inúmeros desafios enfrentados por estes profissionais, que, mais recentemente, fizeram emergir após as MNNPs realizadas ao final do ano de 2023, o movimento “TAEs na Luta”. Tal movimento busca denunciar a necessidade de aprimoramento do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, a partir do enfrentamento de questões urgentes que envolvem a defasagem salarial, as discrepâncias *intra* carreira, a defesa do RJU em detrimento da forte tendência à terceirização, o combate à evasão, a modernização da carreira e os diferentes regimes previdenciários, situações às quais esses trabalhadores estão submetidos, como aponta a Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil (FASUBRA, 2023).

Monlevade (2014) observa certa “crise identitária” no âmbito de algumas organizações sindicais no que diz respeito aos trabalhadores técnico-administrativos, apesar da existência da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), entidade mais abrangente. Assim, existem sindicatos direcionados à filiação de funcionários, alguns deles não incorporados à CNTE, e outros que reúnem orientadores educacionais, supervisores e inspetores não filiados à CNTE. Há, ainda, sindicatos que definem em seus estatutos a representação do conjunto dos trabalhadores da educação de determinada base territorial e, como no caso do SINDSCOPE, aqueles voltados a representar os profissionais de educação de determinada instituição escolar, neste caso, o Colégio Pedro II.

⁶⁷ Conforme decisão no Recurso de Revista nº 0037300-47.2007.5.06.0102 (TST, 2009).

⁶⁸ Ementa da ADI 3772/2008 (STF, 2008, p. 2).

A LDB, por sua vez, busca uma maior aproximação nesse processo de identidade coletiva, porquanto elenca no artigo 61 quem deve ser considerado profissional de educação⁶⁹. Dessa forma, ainda que possam ser concebidos grupos distintos “dentro” da noção mais ampla de “profissionais da educação” e cada um deles possua demandas específicas no contexto laboral, a paralisação conjunta em momentos de greve garante muitas das vezes maior força ao movimento. Nesse sentido, a diferenciação entre as atividades daqueles profissionais como essenciais ou não essenciais, para fins de greve, pode significar um reforço à invisibilização que funcionários não docentes vêm lutando coletivamente por um longo período para superar (Monlevade, 2014), pois pode acarretar, para eles, a mitigação do recurso à greve como meio de luta. Tal fator, a nosso ver, deve ser observado no momento de definição do percentual mínimo de servidores a permanecerem na ativa para o atendimento às necessidades inadiáveis da comunidade, de modo a não garantir, na prática, o direito de greve apenas para os docentes ou, ao revés, restringir em excesso apenas para estes o direito de greve.

Portanto, preservar a autotutela dos profissionais da educação básica demanda observar também as normativas específicas que conformam juridicamente sua atuação profissional em toda a sua diversidade, tomando como base a eficácia simbólica que Bourdieu (1989, p. 213) descreveu em relação ao *corpus* jurídico que absorve em sua estrutura determinadas conquistas dos trabalhadores. A complexidade da tutela dos direitos coletivos, portanto, envolve a justaposição da hermenêutica constitucional e todo seu arcabouço que visa garantir a liberdade sindical, a lei de greve e toda a sistemática já mencionada, mas também as normativas específicas destinadas à regular determinadas categorias. No caso da educação básica, compreendemos que deve haver uma interpretação histórica da LDB em razão das disposições acerca da categoria dos profissionais de educação.

⁶⁹ Art. 61. Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são

I – professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio;

II – trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas;

III – trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim;

IV - profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino, para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional, atestados por titulação específica ou prática de ensino em unidades educacionais da rede pública ou privada ou das corporações privadas em que tenham atuado, exclusivamente para atender ao inciso V do caput do art. 36;

V - profissionais graduados que tenham feito complementação pedagógica, conforme disposto pelo Conselho Nacional de Educação (Brasil, 1996).

3.5 SERIA A EDUCAÇÃO PÚBLICA UM SERVIÇO ESSENCIAL PARA FINS DE GREVE?

O enquadramento das atividades de profissionais da educação básica como essenciais para fins de greve, como já mencionado, tem sido majoritário na jurisprudência brasileira, e se encontra assentado também em trabalhos acadêmicos que abordam esta temática. Custodio (2016, p. 71-72) argumenta que o conceito de essencialidade deve levar em consideração a análise sistêmica do ordenamento jurídico brasileiro, sob pena de desrespeitar os princípios constitucionais ao descaracterizar determinado serviço como essencial. Nesse grupo de princípios constitucionais, o autor ressalta o direito social à educação (artigo 6º e 205 e seguintes da CRFB/88), função ínsita ao Poder Público e elemento vital para promoção de cidadania e vida digna. Nesse sentido, ainda descreve a importância da relativização do que a lei considera como essencial, ou seja, o rol do artigo 10 da lei de greve, sustentando a imanência da essencialidade em todo o serviço prestado pelo Poder Público, tendo em vista a sua subordinação ao princípio da continuidade e ao interesse público⁷⁰. Essa concepção alia a noção de serviço essencial à de direito subjetivo ao invocar o artigo 208, parágrafo 1º da CRFB/88, que determina que “o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo” (Brasil, 1988). Nas palavras do autor,

Inquestionável, a partir dessa concepção, que nosso ordenamento jurídico dispõe expressamente ser a educação considerada um direito subjetivo (art. 208, §1º da Constituição). Em que pese o formalismo dessa afirmação, já foi dito, não sem razão, que dificilmente haverá esse mesmo direito subjetivo sem a respectiva responsabilidade pública, até porque, esta é pressuposto fundamental da organização política do Estado (Custodio, 2016, p. 73-74).

Compreendemos como inadequada a associação entre os conceitos de serviço essencial e de direito público subjetivo⁷¹, ainda que não afastemos a concepção da educação enquanto atividade essencial em sentido lato, por se tratar de um direito fundamental com hierarquia principiológica⁷² similar ao direito de greve. Isto porque mesmo diante da

⁷⁰ Como apontado nesta pesquisa, inclusive no tópico anterior, a literatura crítica já observou que os princípios administrativos da continuidade e do interesse público são frequentemente utilizados como antagonistas ao direito de greve no serviço público.

⁷¹ Duarte (2004, p. 113), em estudo cujo escopo é perquirir a aplicabilidade do conceito de direito público subjetivo a políticas públicas educacionais, com foco na educação básica, define o instituto do direito público subjetivo da seguinte forma: “configura-se como um instrumento jurídico de controle da atuação do poder estatal, pois permite ao seu titular constranger judicialmente o Estado a executar o que deve. De fato, a partir do desenvolvimento deste conceito, passou-se a reconhecer situações jurídicas em que o Poder Público tem o dever de dar, fazer ou não fazer algo em benefício de um particular. Como todo direito cujo objeto é uma prestação de outrem, ele supõe um comportamento ativo ou omissivo por parte do devedor”.

⁷² Diante da multiplicidade de sentidos conferidos aos princípios e regras constitucionais, necessário elucidar que neste trabalho empregamos aos referidos conceitos sentido mais aproximado ao utilizado por Alexy (apud Neto e

variedade conceitual que abrange os direitos públicos subjetivos, estes possuem como característica de seu surgimento histórico a defesa contra os abusos do poder do Estado na esfera individual, se constituindo como um mecanismo de proteção da liberdade individual, traço marcante do liberalismo. Confere ao particular o poder de provocar judicialmente a Administração Pública a satisfazer determinado interesse individual quando este coincide com determinado interesse público (Dias, 2012, p. 239).

Diante disso, concebemos que a associação entre os mencionados conceitos fomenta a judicialização das greves na educação pública perante os particulares e a titularidade do direito público subjetivo à educação (que o torna passível de ser exercido perante o Estado), em determinadas situações de reivindicação, acaba promovendo o apagamento do conflito de trabalho existente e até mesmo fomentando uma visão mercadológica da educação pública no contexto atual do avanço do neoliberalismo. Isto porque o cenário passa a ser resumido a um confronto entre os particulares, que desejam receber os serviços educacionais “a todo custo”, e o Estado, que, na visão desses particulares, simplesmente vem se negando a prestá-los. Mediante uma ótica individualista, as reivindicações dos trabalhadores tendem a ser colocadas em um segundo plano e os estudantes aproximados a consumidores.

Ademais, apesar das polêmicas em relação à extensão da qualidade de direitos públicos subjetivos aos direitos sociais (Dias, 2012, p. 244), assentados em nossa Constituição no artigo 6º⁷³, a maioria dos autores compreende pela extensão desta qualidade, ao considerar como tal todos os direitos fundamentais – do contrário, seria, inclusive, questionado o enquadramento da própria educação enquanto um direito público subjetivo. Conquanto existam direitos sociais os quais consideramos aptos a ensejar a restrição ao direito de greve, como por exemplo, a saúde e a própria educação, não entendemos como tal, na maioria das situações⁷⁴, por exemplo, o direito ao lazer, apesar de ressaltarmos sua relevância para o pleno

Sarmento, 2014, p. 337), em consonância com a tendência dominante na teoria constitucional contemporânea brasileira, tanto na jurisprudência, quanto na doutrina. Nesse sentido, os princípios são comandos *prima facie* e não mandamentos definitivos, pois mesmo quando incidem em determinado caso concreto acabam muitas das vezes cedendo na sua solução total ou parcial, tendo em vista a colisão com outro princípio que caminha em direção contrária, sendo o caso de se recorrer à técnica da ponderação. Por outro lado, as regras consistem em comandos definitivos, que quando válidos e incidentes sobre determinado caso, devem ser integralmente aplicados. Em caso de conflito entre duas regras, a resolução se dá por meio da invalidação de uma delas e sua não utilização.

⁷³ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Brasil, 1988).

⁷⁴ Fazemos esta ressalva para explicitar a importância dos contextos, pois apesar de compreendermos que o direito ao lazer, quando cotejado com o direito de greve, acaba cedendo após o exercício da ponderação, não desconsideramos que possa haver situações mais raras em que isto não ocorra.

desenvolvimento social. Ou seja, considerar automaticamente todos os direitos sociais como serviços essenciais pode implicar na imposição de restrições indevidas ao direito de greve.

Em relação à jurisprudência da OIT, em que pese as argumentações no sentido de que a Organização flexibiliza seu entendimento estrito de que serviços essenciais são aqueles voltados à segurança, saúde ou perigo à vida, tomando como base a essencialidade por outro fundamento (Custodio, 2016, p. 71), os verbetes 840 e 842 da Compilação de decisões do Comitê de Liberdade Sindical (OIT, 2018, p. 159-163) apresentam duas listas de serviços considerados essenciais e não essenciais a partir de diversos casos concretos que chegaram à apreciação do Comitê. No primeiro grupo, encontram-se mencionados expressamente o fornecimento de alimentos para os alunos em idade escolar e a limpeza das instalações da escola, enquanto o segundo grupo engloba todo o setor da educação, descrito desta forma generalista. Nesse sentido, é possível conceber a preocupação do organismo internacional em não limitar as greves para os profissionais da educação, de modo que essa tratativa generalista, ao que parece, contempla até mesmo as peculiaridades nas funções exercidas pelos diferentes servidores no ambiente escolar. Ou seja, esta generalização acaba por contemplar as preocupações com as especificidades dentro do grupo dos profissionais de educação, como o caso dos TAEs abordados no tópico anterior. Dessa forma, tendo em vista a multiplicidade de trabalhadores que atuam no funcionamento de uma instituição escolar, a jurisprudência da OIT excetua apenas servidores da limpeza e da merenda, ao passo que os riscos de sua paralisação consistem em verdadeira limitação ao direito de greve, pois conforme as reflexões de Ermida Uriarte (2000, p. 47), as funções exercidas por estes servidores consubstanciam direitos, valores e interesses equivalentes ou superiores a ele.

Nesse mesmo sentido, Baylos Grau (2015, p. 237-238) ao descrever o processo de relativização do caráter absoluto ostentado pelo princípio da continuidade da função pública na França⁷⁵, a partir do momento em que a greve é elevada ao patamar constitucional, observa uma flexibilização da noção de continuidade quando se circunscreve (ou delimita) a manutenção dos elementos essenciais do serviço público, mediante a introdução do serviço mínimo, ou seja, a obrigação de manter, em caso de greve, um mínimo de funcionamento do serviço é estabelecido caso a caso, atentando-se às circunstâncias do próprio serviço e da

⁷⁵ Interessante notar certa similaridade entre o desenvolvimento histórico da teoria do serviço público francês e o brasileiro no que concerne especificamente à influência exercida pelo princípio da continuidade no ordenamento jurídico, sob a perspectiva normativa e jurisprudencial em demandas que envolviam/envolvem o direito de greve. A evolução histórica do ordenamento espanhol em relação à tratativa concedida à greve no setor público foi marcada por uma menor influência do princípio da continuidade, de modo que o dever de servidores grevistas consistia apenas na observância de dois requisitos formais: avisar com antecedência de 48 horas a ocorrência de greve e submeter-se a um processo obrigatório de arbitragem, sendo estes restritos a uma lista enxuta de serviços públicos cuja continuidade se fazia necessária (Baylos Grau, 2015, p. 242-243).

greve. Em outras palavras, o autor descreve a existência de elementos ou serviços essenciais no âmbito de certos serviços públicos (não todos) que ensejam a necessidade de um funcionamento mínimo, o qual deve ser avaliado em cada caso concreto. Aduz, ainda, o autor

No se podrá considerar de la misma forma ésta [la continuidad del servicio como característica rígida y absoluta] en el servicio de incendios que en el servicio de Educación Nacional ni en aquellos agentes cuya presencia se reputa indispensable para el funcionamiento del servicio frente a aquéllos que por el contrario no lo son (Baylos Grau, 2015, p. 237).

Em semelhante perspectiva, Lopes (2008, p. 76-77) observa que mesmo diante do evidente caráter fundamental do direito à educação para o crescimento e desenvolvimento social, não se trata de uma atividade inadiável à população, aproximando o conceito de atividade inadiável àquele de serviço essencial no sentido estrito defendido pela OIT. Sustenta que as atividades escolares são paralisadas regular e periodicamente por motivo de férias e feriados, sem que haja prejuízos ao andamento do processo educativo, tampouco danos ao aprendizado dos estudantes. Dessa forma, como não há impedimento para as interrupções, ao contrário, nestes casos consistem em pausas necessárias e previstas pela legislação, sob este mesmo raciocínio afasta a proibição total do direito de greve nesse setor. Sublinha ainda que os prejuízos ocasionados pelo exercício do direito de greve, tal como o atraso no período letivo, são inerentes ao próprio direito de manifestação desses servidores, porém não implicam em danos irreparáveis.

Diante desse conflito entre normas de hierarquia constitucional, a autora defende a aplicação do método da ponderação⁷⁶ em cada caso concreto, ao passo que a educação, direito público subjetivo e fundamental, consubstancia princípios de ordem democrática, assim como a greve. No exercício da ponderação, constata maior precedência ao direito de greve, desde que os trabalhadores negociem com a Administração a reposição posterior das aulas e garantam durante a greve um revezamento para manter uma continuação mínima das atividades a fim de solucionar demandas urgentes.

A partir das reflexões propostas, entendemos que o fato de a educação ser um direito fundamental, público e subjetivo não é suficiente para enquadrá-la automaticamente como um

⁷⁶ Neto e Sarmiento (2013, p. 511) definem a ponderação nos seguintes termos: “técnica destinada a resolver conflitos entre normas válidas e incidentes sobre um caso, que busca promover, na medida do possível, uma realização otimizada dos bens jurídicos em confronto [...]. A técnica em questão envolve a identificação, comparação e eventual restrição de interesses contrapostos envolvidos numa dada hipótese, com a finalidade de encontrar uma solução juridicamente adequada para ela”. Em resumo, a ponderação visa à otimização dos bens jurídicos em jogo. Ainda segundo os autores, a hegemônica teoria da ponderação formulada por Alexy, aplicada no Brasil sobretudo após a promulgação da CRFB/88, é composta por três elementos: peso abstrato, grau de restrição e confiabilidade das premissas empíricas, cujo objetivo é chegar ao resultado de um peso concreto ao cotejar os interesses constitucionais em colisão em determinada situação.

serviço essencial para fins de greve. Isto porque existem peculiaridades dentro da categoria dos profissionais de educação, as quais, por exemplo, na visão da OIT – com a qual este trabalho se coaduna –, justifica a compreensão de que os trabalhadores da limpeza escolar são essenciais, assim como aqueles que fornecem as merendas, ao passo que as atividades docentes não o são. Entretanto fazemos a mesma ressalva da OIT de que, o contexto de cada greve pode delinear determinados serviços como essenciais (em sentido estrito), sendo necessária, em todos os casos, a participação dos trabalhadores e/ou do ente coletivo na fixação de um percentual de servidores a se manterem ativos durante a greve para garantir a continuidade de um serviço mínimo (garantia das atividades inadiáveis).

Nesse sentido, a fixação de percentuais unilateralmente pelo Judiciário, sem a prévia oitiva dos sindicatos, a nosso ver, representa, sob a perspectiva constitucional, a imposição de óbices ao direito de greve dos servidores públicos, o que ganha contornos ainda mais reprováveis quando tais percentuais são elevados ou quando o próprio julgador define unilateralmente quais profissionais devem permanecer na ativa durante a greve. Tais decisões acabam, na prática, inviabilizando o seguimento da greve e/ou violando a autonomia dos trabalhadores para definir estratégica e conscientemente quais grupos permanecerão na ativa (quais professores, quais trabalhadores técnico-administrativos etc.).

3.5.1 Conflito entre o direito de greve na educação pública e o interesse geral

Em seus estudos acerca do direito de greve nos serviços essenciais à comunidade, Baylos Grau (2015, p. 140-146,) afirma que existem alguns critérios diferenciadores da greve nestes serviços que impõem um limite legal (uma espécie de linha tênue que não pode ser ultrapassada) para o direito de greve, absorvidos como “naturais”⁷⁷. Eles desembocam em argumentos que reafirmam a greve como direito dos trabalhadores privados⁷⁸, obstando sua caracterização enquanto direito público subjetivo e sua reconstrução unitária, podendo ensejar e legitimar oportunas restrições. Tais critérios são de ordem subjetiva e objetiva. Os primeiros envolvem os sujeitos que exercitam a greve, sendo o principal deles o caso dos servidores

⁷⁷ Esses limites ditos “naturais” são de tal monta arraigados que a interpretação desta fórmula, mesmo pelo campo crítico, chega a no máximo denunciar eventuais excessos de sua aplicação, mas nunca a negar sua legitimidade e se opor a ela, pois significaria a aceitação da posição impopular de colocar em perigo a existência da comunidade (Baylos Grau, 2015, p. 140). O autor não critica essa lógica de limitação, mas imerge na tarefa de aclarar suas origens históricas e percebe conexões entre ela e a radical separação realizada pela doutrina entre a greve no setor privado e a greve nos serviços essenciais ou nos serviços públicos, o que remonta as bases do pensamento liberal de condenação a greves nesses serviços. A correlação entre o pensamento liberal e as teorias unilateralistas foram apresentadas na seção 3.1 deste capítulo.

⁷⁸ Que permeia a concepção unilateralista e organicista do Estado, ambas examinadas no início deste capítulo.

públicos, analisado em tópicos anteriores, sobretudo sob o aspecto de compreender a proibição da greve para funcionários que exercem autoridade em nome do Estado (Ebert, 2008). Sob outro ângulo, o serviço público também é disposto por Baylos Grau como um critério objetivo em virtude do princípio da continuidade que norteia o seu fornecimento. Tal característica foi analisada no tópico anterior.

Pretendemos neste tópico explorar outros critérios limitadores de ordem objetiva, os quais envolvem as repercussões e impactos da greve no cumprimento dos propósitos superiores do Estado, ou seja, das diretrizes de seu funcionamento e manutenção. Essa discussão se relaciona ao escopo da pesquisa na medida em que a posição majoritária da doutrina e da jurisprudência brasileiras caminha no sentido de enquadrar a educação como um serviço essencial, muitas das vezes com base nesses critérios diferenciadores examinados por Baylos Grau. Esta linha de argumentação calcada na existência de um propósito superior do ente estatal se desdobra, segundo o autor, na ideia de que a greve impediria ou obstaculizaria a própria razão de ser do Estado, qual seja, a satisfação das necessidades da comunidade através dos serviços públicos. Essa relação antitética entre a greve e os serviços públicos foi detectada por Borba e Campos (2013, p. 144) na doutrina administrativista brasileira, cujo entendimento majoritário se erigiu a partir da defesa de que os interesses particulares ou privados dos grevistas não poderiam prevalecer diante do interesse geral do Estado, que se traduz, em última instância, nos próprios interesses da sociedade. Em resumo, o critério diferenciador aqui observado é o do interesse geral.

O desenho constitucional brasileiro, assim como o espanhol, é dirigido ao atendimento dos interesses dos grupos que compõem a coletividade, de modo que as expressões “interesse social” e “interesse coletivo”, as quais podem ser interpretadas como sinônimo do “interesse geral”, aparecem em diversos incisos do artigo 5º da CRFB/88, dispositivo que trata dos direitos fundamentais. Dessa forma, não é novidade entre a bibliografia que se debruça ao direito de greve nos serviços públicos (essenciais ou não) o enfrentamento do tema das colisões entre direitos fundamentais de interesse geral e o direito de greve, o qual também possui envergadura de direito fundamental, como já ressaltado. A solução para tais conflitos, conforme aponta Baylos Grau (2015, p. 278), deverá ser encontrada nos critérios normativos concretos oferecidos pelo sistema jurídico, sendo a Constituição a norma jurídica de referência. A compreensão destes conflitos sob a perspectiva constitucional abre margem até mesmo para uma definição alternativa de serviços essenciais, tomando como base seu conteúdo inequívoco, como: aqueles que satisfazem necessidades fundamentais reconhecidas

constitucionalmente no mesmo nível hierárquico que o direito de greve (Baylos Grau, 2015, p. 279).

Essas noções gerais dispostas pelo autor nos fornecem as bases para a procedência de análise do caso concreto, que passará por uma valoração direta. Essa valoração é influenciada diretamente pela regulação específica e pela jurisprudência dos tribunais constitucionais com repercussão geral – no caso brasileiro, sobretudo pelo entendimento emanado pelo STF nos MIs 670, 708 e 712, pela lei 7.783/89, aplicada por analogia, e pelo REx 693456/RJ⁷⁹ –, sendo importante ressaltar a necessidade de conciliação entre os interesses gerais materializados em direitos fundamentais e as medidas para assegurar a greve. Para isso, Baylos Grau (2015, p. 280-281) aponta como mais importante do que o cotejo entre suas circunstâncias e as características dos direitos fundamentais em conflito, que os próprios titulares do direito de greve determinem os termos da conciliação, através da participação de seus sindicatos e organizações representativas, ressaltando, assim, a autodisciplina sindical em matéria de greve. Nesse sentido, é possível dar materialidade ao direito de participação, com caráter histórico de direito conquistado, garantido sua forma jurídica. Relevante, portanto, que os próprios interessados possam determinar coletivamente as soluções para os conflitos que envolvem diversos interesses coletivos, assegurando maneiras precisas para a efetiva manutenção dos serviços essenciais à comunidade.

Apesar da notável semelhança em relação ao que já foi afirmado no tópico anterior – sobre a fixação de um percentual de servidores a se manterem ativos para garantir as atividades inadiáveis no âmbito da educação pública–, nesse momento de análise, a autonomia dos trabalhadores não mais se restringe à garantia da continuidade dos serviços inadiáveis, mas sim à observância do interesse geral, que vai muito além da prestação destes últimos. Exercendo a autonomia sindical em matéria de greve, ou seja, a participação na resolução dos conflitos visando assegurar o interesse geral, os servidores podem até mesmo chegar à conclusão de que a designação de determinados trabalhadores para garantir um serviço mínimo em certos contextos pode denotar um desacordo com o interesse geral e com a materialização do direito fundamental envolvido.

Também nesse sentido caminham nossas críticas às decisões judiciais que determinam unilateralmente quais profissionais de educação devem seguir trabalhando durante a greve (professores de determinado segmento, por exemplo), pois constitui medida que, além de ser capaz de ensejar o enfraquecimento do movimento (caso, por exemplo, os professores daquele

⁷⁹ Daí a importância da análise crítica destas decisões, o que se buscou realizar nesta pesquisa em capítulos anteriores.

determinado segmento estejam mais mobilizados ou porventura, possuam uma relação de mais proximidade com a comunidade escolar, o que potencializa a adesão à greve), pode estar desalinhada com a garantia do próprio direito fundamental que afirma defender. Buscamos com isso ressaltar que o interesse geral não pode ser resumido à continuidade das atividades inadiáveis e que a participação dos interessados na tomada de decisão é fundamental para a própria preservação do direito aparentemente em colisão com o direito de greve.

3.5.2 A greve na educação pública e os efeitos sobre o conjunto da população

O último critério diferenciador utilizado para justificar a supressão ou a imposição de restrições às greves em serviços essenciais e/ou nos serviços públicos perquirido por Baylos Grau (2015), de certo modo, está implícito nos anteriores (da continuidade dos serviços públicos e do interesse geral), porém acabou sendo derivado e ganhando autonomia. Elucida o autor que na maioria das vezes, esses critérios são expostos cumulativamente. Trata-se da ênfase nos prejuízos sofridos pelos usuários dos serviços paralisados, os quais são apresentados como entes alheios e neutros nos conflitos, com baixa capacidade de expressar ativamente seus interesses. A greve no serviço público acaba sendo narrada como um enfrentamento entre apenas duas partes, o Estado e seus servidores. Os usuários, nos moldes dessa narrativa, acabam se tornando um instrumento de pressão frente ao Estado, “refém” dos grevistas, que ora precisa aceitar as reivindicações, ora necessita intervir de forma mais incisiva para não potencializar os prejuízos de terceiros, como ocorre mais frequentemente. Em resumo, essa argumentação apregoa que a legitimidade da greve frente à Administração deve cotejar os interesses dos grupos profissionais e do público usuário, chegando muitas das vezes à defesa da subordinação dos interesses daqueles aos deste último.

A importância dos argumentos desenvolvidos a partir do critério ora mencionado, sobretudo na ótica dos sindicatos de servidores ao traçarem suas estratégias de atuação, reside em dois aspectos centrais. O primeiro versa sobre a observação de que grande parte dos usuários afetados pela greve também são trabalhadores, mas de outros setores e, como tais, mobilizam os sindicatos para defesa de seus interesses. Ou seja, se direciona a sopesar que existem outros interesses coletivos também envolvidos e afetados pela greve no setor público. Essa ponderação dialoga com o outro aspecto que também é avaliado coletivamente antes da deflagração da greve no setor público e durante seu curso, qual seja, a generalização e compreensão das reivindicações pela maioria dos cidadãos, a preocupação com a repercussão nociva da greve no conjunto da população e que esse efeito negativo retorne sobre os próprios

grevistas (Baylos Grau, 2015, p. 284). No geral, a preocupação com a repercussão social da greve está presente nos debates em assembleias anteriores, porém no caso das greves nos serviços públicos essa repercussão assume maior relevo até mesmo pela importância que as pressões sociais impõem à Administração, ao passo que aqueles responsáveis pelo atendimento das propostas dos grevistas (tanto no âmbito do Executivo quanto do Legislativo) são representantes eleitos pelo voto popular. Ou seja, é possível notar uma tensão maior nas relações coletivas que envolvem a tríade de atores principais relacionados à greve no serviço público: Estado – servidores – cidadãos usuários do serviço paralisado.

No entanto, essas ponderações não afastam as críticas à argumentação que se sustenta com base no critério sob exame, as quais passaremos a analisar. O critério está assentado sobre a premissa do usuário do serviço como alguém afetado por um conflito que, em absoluto, não lhe diz respeito, que não lhe atinge de alguma forma. Sendo assim, tais greves devem ser limitadas, porque prejudicam aqueles que nada têm a ver com elas. Perde-se a conexão direta entre o conflito e o público considerado desinteressado e essa situação de oposição direta com os trabalhadores não se expressa em termos globais, mas tão somente naquela circunstância específica da greve. Há, portanto, um rompimento ideológico de círculos sociais na medida em que se reivindica uma falta de solidariedade (Baylos Grau, 2015, p. 284-285).

Esse movimento, como bem já expressado, ideológico, enseja um apagamento dos motivos do conflito e da investigação acerca das razões da greve, jogando luz apenas aos seus efeitos imediatos. Os efeitos mediatos, como as possibilidades de atendimento das reivindicações, sofrem um apagamento assim como as conquistas decorrentes de movimentos anteriores também são relegadas ao esquecimento. Diante de uma coesão social revelada pela própria greve, o argumento busca questionar a suposta dispersão da comunidade em indivíduos, ao passo que considera individuais as reivindicações grevistas. Mas o que se busca aclarar neste momento é que a defesa de uma coesão que deliberadamente desconsidera as reivindicações dos grevistas, por si só, já denota uma falta de coesão

Partindo de uma perspectiva geral dos serviços públicos, ou seja, não especificamente tratando da educação pública, Baylos Grau (2015, p. 288) ainda sublinha a “hipocrisia dessa argumentação” que dicotomiza a greve e os usuários, pois aponta que nem o ordenamento jurídico nem o próprio Estado garantem uma proteção eficaz ao cidadão em relação aos serviços ofertados assegurando canais de participação na implementação e no desenvolvimento das políticas públicas, assim como na cobrança de seu bom funcionamento. Aliados de uma atuação efetiva, esses mesmos usuários acabam situados no primeiro plano

de preocupação dos poderes públicos apenas quando se instaura um movimento grevista por parte dos servidores. O autor ainda acrescenta que a greve pode significar, inclusive, uma saída neste cenário, produzindo uma compensação à situação de afastamento do cidadão na direção e melhoria dos serviços. Seria possível, portanto, por meio da greve substituir uma “prostração legal” que fomenta uma defasada atuação do cidadão por uma decidida intervenção e tomada de postura sobre o funcionamento e aprimoramento do serviço.

Dessa forma, o que se observa é justamente o oposto: os interesses de usuários e grevistas caminham em direções similares no sentido de lograr uma transformação dos conteúdos e modos de funcionamento do serviço a fim de que uma grande parte seja verdadeiramente consultada e contemplada. Há que se ressaltar, porém, que para haver esse alinhamento, no campo da estratégia sindical, faz-se necessária uma intensa participação e articulação dos sujeitos coletivos, em processos de mobilização e negociação e que envolvem a própria autorregulação sindical da greve, incentivando o espraiamento das reivindicações e a necessária ampliação da participação dos servidores grevistas e do conjunto dos trabalhadores afetados pela greve, mediante a afirmação de um projeto de transformação democrática de cada setor em consonância com o interesse de toda a sociedade (Baylos Grau, 2015, p. 289).

Por outro lado, no campo jurídico, diferentemente do campo da estratégia sindical, o autor considera que o dito “prejuízo ao usuário” deve ser levado em consideração, podendo até mesmo ser estabelecidas algumas proibições a fim de compatibilizar os interesses dos grevistas e do conjunto dos trabalhadores. Nesse mesmo sentido, Moreno Vida (2007, p. 22-23) afirma que em nenhum país a greve foi concebida como direito absoluto, no sentido de ser ilimitado, ressaltando a premência de se conciliar tal direito com outros princípios constitucionais e fundamentais de mesmo valor. Ressalta que a função principal da greve é o equilíbrio de forças nas disputas de interesses, porém há um outro equilíbrio a ser observado: a salvaguarda dos direitos fundamentais inevitavelmente lesionados pelo direito de greve e a proteção do próprio direito de greve que seria esvaziado caso seu exercício não fosse capaz de gerar efetivo prejuízo. Ou seja, apesar da evocação da opinião pública integrar a dinâmica do conflito, isto não pode resultar em imposições excessivamente restritivas do exercício do direito de greve por parte da Administração, a principal afetada, pois é contra quem a greve se dirige.

Desse modo, o acoplamento dos argumentos criticados ao molde jurídico deve observar as mesmas conclusões já afirmadas em relação aos anteriores que também buscavam limitar o direito de greve, qual seja, o de que os prejuízos aferidos à população devem consistir em direitos sociais em que seja possível precisar juridicamente a colisão com o

direito de greve (que esteja no mesmo nível hierárquico), tomando como base a relevância deste último para o conjunto do ordenamento.

Nesse sentido, com base na linha interpretativa de Baylos Grau (2015, p. 292), compreendemos que a redação do artigo 9º da CRFB/88 também não contemplou a todos os interesses difusos de consumidores e usuários de serviços como limitadores inerentes ao direito de greve, restringindo-se àqueles que se constituem justamente como essenciais, os quais o autor define como aqueles instituídos pela Constituição para satisfazer as necessidades fundamentais (Baylos Grau, 2015, p. 292). Mediante a análise da Constituição espanhola, a educação está incluída nesse rol de direitos constitucionais elencados, sendo possível conceber, portanto, que o conflito entre o direito de greve e o direito à educação abarca direitos constitucionais de igual hierarquia e, por conseguinte, se trata de um conflito capaz de ensejar restrições legítimas (mas não excessivas) ao direito de greve, considerando como critério os interesses do conjunto da população.

Não obstante, como já abordado em tópico anterior, ao tratar do critério de continuidade do serviço, o autor cita diretamente o direito à educação comparando-o ao serviço de incêndio, de modo a constatar uma desproporcionalidade quando não há distinção entre ambos no momento de aplicação de restrições ao direito de greve (Baylos Grau, 2015, p. 237), aproximando-se do entendimento da OIT acerca dos serviços essenciais em sentido estrito, que busca contemplar as situações de greve. Em resumo, em relação à educação pública, ainda que os prejuízos à população sejam aferidos juridicamente, o que abre margem, no campo do direito, para a imposição de restrições, a partir da promulgação da CRFB/88 há a incompatibilidade com a ideia de proibição geral e de restrição excessiva (quando em conflito com outros direitos também fundamentais). Resta-nos saber, agora, como vêm se manifestando as disputas e os julgados em nosso campo de análise.

4. OS PROCESSOS JUDICIAIS DECORRENTES DAS GREVES NA EDUCAÇÃO PÚBLICA: O CASO-REFERÊNCIA DO SINDSCOPE

O capítulo 4 examina os processos judiciais decorrentes de greves dos quais o SINDSCOPE foi parte (tanto no polo ativo como passivo) ou interessado direto após sua transformação em sindicato, em 1995. Em um primeiro momento, apresentamos esta entidade representativa dos servidores do Colégio Pedro II (CPII), sua articulação com outras organizações coletivas de caráter nacional, assim como sua importância para as mobilizações grevistas da rede federal de ensino básico e a relação estabelecida com pais e responsáveis dos alunos. Em um segundo momento, descrevemos a metodologia empregada para seleção dos processos judiciais, que se relaciona com a trajetória da pesquisa, e indicamos quais foram as ações encontradas e suas características principais. Analisamos estes processos, mapeando as principais narrativas jurídicas em disputa pelas partes em conflito, as decisões dos julgadores e suas motivações, além de seus impactos nas mobilizações dos servidores, com ênfase para a importância do papel das decisões liminares. Por fim, buscamos ao longo do capítulo examinar como se refletiram nesses processos de greve do SINDSCOPE as decisões paradigmáticas proferidas pelo STF acerca do direito de greve de servidores públicos estudadas em capítulos anteriores.

4.1 SINDSCOPE: UM SINDICATO DENTRO DE UMA ESCOLA

O Sindicato dos Servidores do Colégio Pedro II (CPII), SINDSCOPE, é a entidade de representação sindical dos servidores do CPII. Sua sede está localizada no interior de um dos *campi*, o de São Cristóvão II, mediante uma cessão de uso onerosa firmada com o Governo Federal. Em virtude desta relação de proximidade não somente física, mas também de interação entre os membros do sindicato e as estruturas administrativas do colégio⁸⁰, é

⁸⁰ Como se trata de um sindicato cuja representação se adstringe aos servidores do CPII, foi possível constatar na pesquisa essa relação de proximidade, seja devido à participação da direção do colégio em assembleias de greve, à utilização de sua estrutura física para atividades sindicais, não apenas a fixação da sede, o que acreditamos se tratar de uma busca por maior aproximação com a base sindical, mas também, por exemplo, devido à utilização do teatro Mário Lago, situado no interior da escola, para as assembleias de greve. Corrobora essa noção de proximidade entrevista concedida pelo ex-dirigente do SINDSCOPE William Carvalho em janeiro de 2023 à Nogueira (2023, p. 106-110), em que relata sua vasta experiência sindical e a posterior assunção de cargos no âmbito da instituição escolar, atuando como Diretor Administrativo do Campus São Cristóvão II desde 2014. Dessa forma, diferentemente do que acontece em outras experiências de sindicalistas (no âmbito público), as quais, em alguns extremos, são marcadas por perseguição, assédio moral e outras arbitrariedades que consubstanciam atos antissindicais, no caso do SINDSCOPE, por outro lado, foi possível verificar uma relação mais harmônica, que possibilita, inclusive, a composição da estrutura institucional do colégio por antigas lideranças sindicais.

relevante tecer algumas breves considerações acerca do Colégio Pedro II antes de adentrarmos nas principais características do SINDSCOPE, com intuito, ainda, de perquirir um importante ator nos processos de greve analisados.

O CPII foi criado à época do Império, em dezembro de 1837, tornando-se umas das instituições públicas de ensino básico mais tradicionais do Brasil. Reconhecido por seus ideais humanistas⁸¹, com ensino integral e de excelência (Nogueira, 2023, p. 45), atualmente a instituição conta com aproximadamente 13 mil estudantes, cursando não apenas o ensino básico como também cursos técnicos, graduação e até mesmo pós-graduação. Trata-se de um complexo escolar de grande porte constituído por 14 *campi* e um Centro de Referência em Educação, distribuídos em seis bairros da cidade do Rio de Janeiro e nos municípios de Duque de Caxias e Niterói (CPII, 2020). Segundo dados divulgados pela direção da escola em maio de 2023, a média de aprovação no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) no ano anterior foi muito superior àquela obtida pelas instituições de ensino consideradas entre as 25% melhores do estado do Rio de Janeiro (CPII, 2023a).

Mesmo com tais indicadores e condições de trabalho acima da média das escolas públicas administradas pelos poderes estaduais e municipais, alguns pesquisadores denunciam de forma crítica a existência de uma seletividade decorrente dos difíceis exames admissionais (considerados parte de uma política calcada na meritocracia), não aplicados apenas no âmbito dos “Pedrinhos”⁸², e a reafirmação, por parte da instituição, de um ensino tradicional e conteudista. Buscando mitigar sobretudo a questão da seletividade, já em 2004 passou a ser reservada metade das vagas no concurso para o sexto ano do ensino fundamental a estudantes oriundos da rede pública e, com a reforma de 2012, foi implementada a política de cotas para alunos negros, indígenas e egressos da rede pública em todos os concursos realizados (Castro, 2019, p. 10, Nogueira, 2023, p. 48).

A reforma de 2012, instituída pela lei 12.677/12, provocou profundas modificações em sua estrutura, integrando o CPII à Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Incluído no rol do artigo 5º da referida normativa, o CPII passou a ter natureza

⁸¹ O artigo 1º do Estatuto do CPII, que trata dos princípios da autarquia, preconiza a formação de cidadãos conscientes, com capacidade crítica e compromisso com valores como justiça social, equidade, cidadania, ética, transparência e gestão democrática. Além disso, Castro (2019, p. 10-11) destaca alguns objetivos emanados do Código de Ética Discente, cujos critérios regem a vida dos alunos da instituição, quais sejam, a solidariedade humana, o respeito mútuo e a cordialidade recíproca, sem distinção de etnia, condição social, gênero, credo, idade, ideias ou quaisquer outras diferenças que digam respeito à pessoa do estudante, além da vedação de qualquer forma de violação aos direitos humanos.

⁸² Como são designados os *campi* de primeiro segmento do ensino fundamental (educação infantil e classe de alfabetização), para os quais a forma de ingresso se dá por sorteio e não por provas. Caracterizam-se como uma das maneiras de as famílias e grupos com menos recursos financeiros “tentar garantir escola de qualidade até o final do Ensino Médio” para seus filhos (Nogueira, 2023, p. 48).

jurídica de autarquia, com autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar. O ex-dirigente sindical William Carvalho, em entrevista concedida à Nogueira, descreve este processo da seguinte forma:

Tentamos interferir ao máximo nesta construção, até para preservar os direitos dos trabalhadores conquistados antes e até mesmo podermos corrigir distorções na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica que haviam sido instituídas desde a década anterior nos dois governos FHC. Inclusive, tem um ofício do SINASEFE (043/2003) que contribuiu bastante para as questões relacionadas à estrutura democrática dos IFs.

Nós do Colégio Pedro II pudemos contribuir bastante com isso, já que realizamos duas eleições para Diretor Geral do Colégio Pedro II (Cargo equivalente ao de Reitor dos IFs), antes mesmo do surgimento dos Institutos Federais e mesmo durante o governo Itamar Franco.

Após a criação, que inicialmente trazia muitas dúvidas do que poderia significar para a fragmentação do Ensino Médio Integrado que o SINASEFE defendia, e a possibilidade da sua diminuição percentual na nova estrutura, substituído em parte pela ampliação do Ensino Superior, mas depois que o governo Dilma implementa a ampliação da Rede numa proporção jamais vista na história da república, o SINASEFE passou a defender de maneira mais contundente e permanente aquela criação.

Depois de quatro anos, o Colégio Pedro II se equipara aos demais Institutos Federais e eu sempre estive à frente desse processo, assim como acompanhei bem de perto a criação daquele novo modelo de Instituição Federal de Ensino desde 2008 (Nogueira, 2023, p. 49).

É possível notar que o sindicalista associa a equiparação do CPII aos Institutos Federais a um processo de democratização amplo, com envolvimento e participação da categoria em negociações com o governo federal. Nesse sentido, ressalta o protagonismo das lutas dos trabalhadores da rede federal por meio do sindicato nacional, com atuação determinante do sindicato do CPII, que desde a sua fundação já vinha se empenhando em implementar medidas de democratização, como a citada eleição para reitoria.

Sem a intenção de esgotar o estudo acerca do CPII, mas tão somente abordar algumas características que consideramos relevantes para a compreensão dos processos judiciais decorrentes das greves e alguns contornos políticos que as permeiam, retomaremos a apresentação de seu sindicato, o SINDSCOPE.

Originário da antiga Associação dos Servidores do Colégio Pedro II (ASCOPE) fundada em 1985, a transformação em sindicato ocorreu em 15 de março de 1995, após a aprovação em Assembleia Geral Extraordinária. Sua natureza, conforme expressa o artigo 1º do Estatuto do SINDSCOPE, é de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, de cunho representativo, político-sindical, social, pedagógico, cultural, recreativo e esportivo. Dentre os sindicalizados, a entidade congrega docentes, TAEs e contratados⁸³ do CPII, ou

⁸³ Englobando todos os regimes de contrato.

seja, servidores ativos, assim como aposentados e pensionistas, totalizando atualmente 1.500 filiados (Nogueira, 2023, p. 61-62).

Ademais, possui foro na cidade do Rio de Janeiro, de modo que sua representação pode ser mantida nas Unidades Escolares e Administrativas do CPII, representando a categoria na base territorial que compreende todos os municípios em que o colégio estabeleça atividades, como aponta o artigo 4º, *caput*, do Estatuto. Este mesmo dispositivo, em seu parágrafo único, prevê a filiação do SINDSCOPE ao Sindicato Nacional dos Servidores da Educação Básica e Profissional (SINASEFE)⁸⁴, o que ocorreu em 1997. A partir de então, representantes do sindicato do CPII passaram a compor a direção da entidade nacional – com exceção apenas do interregno de 2001 a 2003 –, coordenando as ações coletivas nacionais da categoria de forma integrada, equiparando-se, na prática, às demais seções sindicais do SINASEFE, seguindo e construindo todas as ações deliberadas em seus fóruns nacionais. Importante registrar também a atual filiação do SINDSCOPE à Central Sindical e Popular Conlutas (CSP-CONLUTAS), deixando de integrar a Central Única dos Trabalhadores (CUT) em janeiro de 2004 (SINASEFE, 2014).

O Estatuto da entidade além de vedar sua participação em movimentos político-partidários e religiosos, dispõe suas finalidades e objetivos (artigos 2º e 3º), importantes para melhor compreensão acerca das greves e dos processos judiciais delas decorrentes. São eles: I) congregar, para suas atividades em prol da categoria, servidores ativos e inativos do CPII e promover eventos político-sindicais, pedagógicos, recreativos, sociais, culturais e esportivos; II) promover intercâmbios com outros sindicatos e demais entidades coletivas; III) reivindicar, defender e substituir processualmente os interesses e direitos individuais e coletivos dos sindicalizados; IV) defender a manutenção e ampliação da rede pública, lutando com outros setores da sociedade pela melhoria do ensino; V) propor e participar da elaboração das políticas educacionais; VI) lutar, ao lado de demais setores sociais, por liberdade de organização e manifestação para todos os trabalhadores; VII) defender e praticar a liberdade e autonomia sindical; VIII) lutar contra todas as práticas de exploração; IX) lutar pela manutenção, gratuidade, boa qualidade e democratização do serviço público; X) lutar pelo fortalecimento político da categoria e pelo desenvolvimento de sua consciência de classe.

⁸⁴ Conforme observado por Nogueira (2023, p. 62), o SINASEFE foi criado a partir da Federação Nacional das Associações de Servidores das Escolas Federais de 1º e 2º graus (FENASEFE) em 11 de novembro de 1988, logo após a promulgação da CRFB/88, que consolidou o direito de sindicalização dos servidores públicos.

Na entrevista concedida à Nogueira (2023, p. 107), o ex-dirigente William Carvalho sintetizou as principais conquistas do SINDSCOPE em seu ponto de vista. São elas: I) a organização de docentes e técnicos-administrativos em uma mesma entidade, unificando o movimento que antes se organizava em duas associações distintas; II) a articulação da comunidade escolar em um movimento contínuo para impulsionar eleições permanentes para os cargos dirigentes do CPII, mesmo antes desta implementação ter ocorrido na rede federal, como já mencionado anteriormente sobre o protagonismo do SINDSCOPE neste processo, e demais medidas de democratização da instituição; III) a participação ativa na ampliação do SINASEFE, que aumentou de 8 mil para 20 mil sindicalizados após o ingresso do SINDSCOPE, atraindo também sindicatos locais sem vínculos com entidades nacionais; IV) a conquista de uma série de reajustes e vitórias salariais para o conjunto de trabalhadores da rede federal de ensino e do serviço público federal.

Em que pese as conquistas elencadas, a relação entre o SINDSCOPE e os pais e responsáveis de alunos do CPII historicamente é marcada por embates. Nogueira (2023, p. 62-63) observou que estes responsáveis reiteradamente ao longo da história do sindicato agem no sentido de criminalizar suas lutas, em verdadeiro paradoxo, haja vista sua importância para as conquistas obtidas pelos profissionais de educação, as quais certamente reverberam no ensino da instituição. Desde a década de 1990, devido às intensas paralisações, que se sucederam também à década seguinte, pais e responsáveis vêm se contrapondo à realização das greves, sendo este o foco do conflito com o sindicato. Um grupo de pais, conforme aponta a autora, passou a estabelecer com o colégio e seus servidores uma relação desprovida de solidariedade, assumindo papel de clientes, usuários de um serviço ou mercadoria. Orientados por uma racionalidade neoliberal (Dardot; Laval, 2016), passaram a equiparar a educação e o ensino públicos à condição de mercadoria, de maneira antagônica ao projeto humanista de educação desenvolvido por discentes e docentes servidores do CPII, como já mencionado.

Em que pese o considerável avanço neste diálogo a partir de 2012, quando pais e responsáveis passaram a integrar o Conselho Superior do CPII (CONSUP)⁸⁵, resultando em uma aproximação e despontando um grupo com mais afinidade com o movimento sindical (Nogueira, 2023, p. 63), os processos de greve analisados evidenciaram o referido conflito através da atuação coletiva ou isolada dos responsáveis, seja como autores nas ações, mas principalmente acionando o Ministério Público por meio de reclamações e denúncias para

⁸⁵ Designado pelo Estatuto do CPII como o órgão máximo da instituição, o CONSUP promove debates e deliberações sobre diversos temas de interesse da comunidade escolar.

fazer cessar as greves ou as movimentações de caráter político nos *campi*, como as ocupações ocorridas em 2016. Tais situações serão exploradas posteriormente.

4.2 METODOLOGIA DE SELEÇÃO E REUNIÃO DAS AÇÕES: TRAJETÓRIA DA PESQUISA

A metodologia aplicada para a seleção e reunião das fontes documentais da pesquisa contou com uma trajetória que consideramos relevante descrever, a fim de proporcionar melhor compreensão acerca do contato da pesquisadora com o sindicato estudado. Como ponto de partida, foram empreendidas visitas ao campo de pesquisa, precisamente duas visitas à sede do SINDSCOPE, localizada no interior do Colégio Pedro II, campus do bairro São Cristóvão, cidade do Rio de Janeiro, no início do ano de 2023. A partir dessa incursão, iniciamos a elaboração do caderno de campo, onde foram anotados e compilados diversos dados de pesquisa.

Neste primeiro contato presencial com o sindicato, realizamos entrevistas semiestruturadas com dirigentes e ex-dirigentes sindicais, sobrevivendo elucidações acerca da relação entre o SINDSCOPE e o SINASEFE, fator de relevância para o exame das greves deflagradas, conforme explicitado em tópico anterior. Ademais, a entrevista com a diretora de comunicação do SINDSCOPE Rejane Barbosa de Souza Nogueira, expandiu nossas análises nas redes sociais do sindicato, local onde há a divulgação de assembleias, pautas, reivindicações e atividades de greve. Nogueira também disponibilizou sua dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas em Direitos Humanos – PPDH da Universidade Federal do Rio de Janeiro, cujas análises se centravam no Colégio Pedro II e perpassavam pelo SINDSCOPE (Nogueira, 2023). O referido trabalho acadêmico também ampliou nosso contato com o campo de pesquisa e subsidiou as análises da seção anterior, em que realizamos uma breve apresentação da entidade coletiva e do CPII.

Em uma de nossas visitas ao campo, foi disponibilizado o documento intitulado “Revista Comemorativa SINDSCOPE 25 anos de luta”, que compila os principais movimentos grevistas e outros espaços de construção coletiva, reivindicações e resultados obtidos pela entidade desde o seu surgimento em 1985, ainda como ASCOPE, até 2010, ano em que houve o esforço para reunião dos fatos históricos e elaboração do referido compilado. Apesar da limitação temporal, o documento oportunizou a visualização de todas as greves deflagradas desde 1985 até 2010, as pautas de reivindicação e as principais conquistas. Em um de nossos acessos ao sítio eletrônico do SINASEFE, foi possível observar que

recentemente, em janeiro de 2024, foi divulgada uma matéria informativa cujo título é “As greves do SINASEFE trouxeram conquistas para a categoria” (Júnior, 2024), reportagem com teor semelhante ao da Revista Comemorativa, reunindo os principais movimentos encampados pelo SINASEFE de 1980 a 2022. Tal reportagem é uma espécie de atualização da Revista Comemorativa citada anteriormente, ampliando seu conteúdo não apenas em relação ao recorte temporal, mas também para englobar as demais seções do SINASEFE além do SINDSCOPE. Apesar da riqueza dos documentos no campo da memória sindical, possibilitando-nos o mapeamento dos principais conflitos, não há qualquer menção à judicialização das greves, elemento-chave para esta pesquisa.

Após essa etapa inicial de incursão ao campo, direcionamos os esforços para o acesso às ações judiciais de greve das quais o SINDSCOPE tenha participado preferencialmente como parte, mas também como interessado, ou seja, o caso-referência estudado. Isto se deu por meio de buscas por palavras-chave nos sítios eletrônicos da Justiça Federal do Rio de Janeiro, do Tribunal Regional Federal da Segunda Região e do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, levando em consideração o foro de atuação do sindicato. Por intermédio do uso do filtro de pesquisa “partes” no sistema de buscas, aplicou-se as palavras-chave: “greve SINDSCOPE”, “greve Sindicato dos Servidores do Colégio Pedro II”, “paralisação SINDSCOPE”, “paralisação Sindicato dos Servidores do Colégio Pedro II”. Por fim, a pesquisadora utilizou apenas a palavra-chave “SINDSCOPE” e averiguou todos os resultados obtidos. Contudo, tais buscas não se demonstraram frutíferas em relação aos processos envolvendo as paralisações.

O acesso aos processos judiciais de greve ocorreu por meio de duas técnicas de pesquisa. Inicialmente, a realização de entrevistas com advogados que seguem atuando ou já atuaram na defesa dos interesses do SINDSCOPE. Nesta fase, contamos, sobretudo, com o apoio da advogada Ana Luísa de Souza Correia de Melo Palmisciano, responsável por disponibilizar petições contendo os números de ações judiciais, bem como substabelecimentos que ensejaram nosso contato com alguns dos autos processuais que compõem o *corpus* da pesquisa. A segunda técnica utilizada foram buscas na plataforma Jusbrasil, utilizando as mesmas palavras-chave aplicadas anteriormente nos sítios eletrônicos dos órgãos judiciais explorados. As pesquisas na plataforma Jusbrasil foram frutíferas, demonstrando, além dos números dos processos, as partes e as principais decisões judiciais, de modo que ingressamos em uma nova fase da pesquisa.

A análise preliminar já indicava os principais temas controvertidos das ações. Destacamos: o aparente conflito entre duas normas constitucionais de caráter fundamental,

uma que prevê o direito à educação e outra o direito de greve; o corte de ponto dos servidores grevistas; os conflitos em torno da necessidade de um percentual mínimo na ativa para garantir a prestação de serviços considerados essenciais à comunidade; a interpretação da docência como atividade essencial; a regulamentação do direito de greve pela via de decretos ou outras normativas editadas pelo Executivo. Nesse momento, já era possível concluir que a despeito de a ocorrência de greves não se limitar aos anos de 2000, 2001, 2005, 2012 e 2016, nesses anos as paralisações chegaram ao Judiciário por meio de ações coletivas como mandados de segurança, ações civis públicas e, até mesmo, em demandas individuais.

Após as etapas descritas, avançamos para os procedimentos de desarquivamento dos autos físicos tanto na Justiça Federal quanto na Estadual, bem como para o acesso aos autos eletrônicos na plataforma E-proc⁸⁶. Há que se ressaltar, contudo, que dentre os anos mencionados, não foi possível o contato com o inteiro teor da ação judicial referente à greve de 2001, ante o desconhecimento por parte das Varas da Infância e Juventude da Comarca do Rio de Janeiro, incluindo a 1ª Vara da Infância, da Juventude e do Idoso, referenciada nos autos de 2005 como órgão responsável pela tramitação de uma ação civil pública proposta em 2001 cujo pedido principal era o fim da greve e retorno dos servidores ao trabalho.

Reunidos os processos necessários para esta pesquisa empírica documental, partimos do estudo de caso-referência das greves deflagradas pelo SINDSCOPE para investigar: I) a maneira com que o direito absorve o conflito na seara da educação pública em contextos históricos distintos; II) as disputas argumentativas e hermenêuticas entre as partes no âmbito do Judiciário; III) o teor das decisões proferidas no âmbito da Justiça Federal e da Justiça Estadual e suas possíveis reverberações.

4.3 OS PROCESSOS JUDICIAIS⁸⁷ DE GREVE DO SINDSCOPE

Ao todo, foram arregimentadas e examinadas 10 ações judiciais referentes a greves ou que guardam estreita relação com os movimentos grevistas dos anos de 2000, 2005, 2011, 2012 e 2016 envolvendo o SINDSCOPE, através da análise de seu conteúdo. O inteiro teor de tais processos constituem, portanto, o *corpus* de análise da pesquisa e, ao final da dissertação,

⁸⁶ A plataforma E-proc faz parte do sistema eletrônico da Justiça Federal em que advogados peticionam e acompanham autos eletrônicos, sendo possível a inclusão de autos físicos através da digitalização pelos serventuários dos cartórios.

⁸⁷ Neste trabalho, utilizamos os termos “processos judiciais” e “ações judiciais” como sinônimos para expressar o conjunto dos autos e demandas judiciais referentes às greves dos SINDSCOPE, nosso *corpus* de pesquisa.

em anexo apresentamos uma compilação desses processos para facilitar a visualização de maneira resumida (Quadro 2).

Importante sublinhar que o sindicato não esteve à frente de paralisações apenas nestes anos, conforme se observa no documento de levantamento das greves até o ano de 2010 produzido pela entidade, bem como pelas divulgações mais recentes nas redes sociais do SINASEFE (Júnior, 2024), conforme já observado. No entanto, nestes referidos anos, os movimentos foram levados à apreciação do Judiciário sob algum ângulo, de modo que sua análise possibilita-nos mapear as principais controvérsias jurídicas que permeiam a greve na educação pública em diferentes contextos, as interfaces entre este fenômeno social por excelência e o direito, bem como realizar comparações e tecer prospecções.

O recorte cronológico buscou contemplar a atuação do SINDSCOPE nos processos relacionados a movimentos grevistas em que tenha participado seja como parte ou interessado (direto ou indireto). Portanto, sem que houvesse um preestabelecimento, o recorte cronológico se impôs ao interregno de 2000 a 2016. Ressaltamos que, observando o lapso temporal mencionado, não foi possível o acesso apenas ao inteiro teor da ação civil pública relacionada à greve de 2001⁸⁸, fato que expressa a dificuldade que tivemos ao longo do desenvolvimento da pesquisa em desarmar processos que tramitaram na Justiça Estadual.

Dentre as ações analisadas, apenas uma não possui natureza coletiva, todas as demais são ações civis públicas⁸⁹ (ACPs) ou mandados de segurança coletivos (MS coletivos)⁹⁰, possibilitando a constatação, portanto, de que foram manejadas ações e recursos processuais semelhantes ao longo dos anos pelos sujeitos envolvidos nos processos de greve. Ao todo, constituem-se como objeto de análise: 6 ações civis públicas, 3 mandados de segurança e 1 ação ordinária indenizatória. Destacamos que mesmo se tratando de processos decorrentes de movimentos grevistas, o principal direito transindividual debatido é a educação, que se

⁸⁸ Especialmente em relação ao processo do ano de 2001, os procedimentos de análise indicaram apenas o número do agravo de instrumento. À época, o referido recurso tramitava em autos distintos dos principais e eram apensados, dificultando saber qual o número do processo principal. Mesmo após as diversas tentativas de busca no TJ-RJ e na 1ª Vara da Infância, da Juventude e do Idoso do Rio de Janeiro, onde aparentemente foi ajuizada a ação, não foi possível o acesso ao inteiro teor do processo, de modo que as informações sobre ele foram extraídas das peças processuais e decisões da Ação Civil Pública nº 0241402-02.2005.8.19.000, referente à greve de 2005.

⁸⁹ De acordo com o artigo 1º, incisos IV e VIII, da lei 7.347/85, as ACPs são ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados a interesses difusos, também designados transindividuais, ou coletivos e ao patrimônio público e social (Brasil, 1985).

⁹⁰ Nos termos do artigo 5º, incisos LXIX e LXX, da CRFB/88, cabe a impetração de mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por "habeas-corpus" ou "habeas-data", quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público. Em sua via coletiva, o referido remédio pode ser utilizado por organizações sindicais, entidades de classe ou associações legalmente constituídas e em funcionamento há pelo menos um ano, para defender os interesses de seus membros ou associados (Brasil, 1988).

imiscui, inclusive, com os próprios direitos coletivos dos professores enquanto categoria profissional, tema recorrentemente ventilado nas ações analisadas. Embora a discussão acerca do corte de ponto dos educadores aderentes a greves também se faça presente, além de outras relacionadas mais especificamente às pautas de reivindicação, as disputas simbólicas, ideológicas e hermenêuticas em torno do direito à educação são preponderantes.

Em relação às partes, há também pouca variação dos sujeitos que figuram nos polos ativo e passivo das demandas, com destaque para o protagonismo do Ministério Público, tanto Federal (MPF) quanto Estadual do Rio de Janeiro (MPE-RJ) na propositura de ACPs cujo pedido central é o encerramento da greve e a reposição das aulas, o que deu ensejo a disputas em relação à legitimidade ativa da referida instituição. Em contraposição, o SINDSCOPE figurou como réu/requerido na maioria destas ACPs, juntamente com o Colégio Pedro II – muitas das vezes na figura de seu diretor-geral à época da propositura de cada ação – e da Associação de Docentes do Colégio Pedro II ⁹¹. Nos mandados de segurança, esta configuração processual se altera, de modo que o SINDSCOPE figura na maioria das ações como impetrante e o CPII como impetrado, incluindo em um dos processos o Secretário de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e em outro, o Coordenador de Recursos Humanos do CPII. Além das partes citadas, há que se mencionar um outro sujeito processual, que, apesar de figurar no polo ativo de apenas uma demanda, atuava muitas das vezes provocando o MP através de denúncias e representações. Trata-se da Associação de Pais e Amigos do CPII, relevante personagem política no cenário efervescente das greves, compondo sua trama complexa que articula e confronta diferentes atores sociais, arenas formais e informais, públicas e privadas, em escalas locais, regionais e nacionais.

No que se refere aos órgãos julgadores, a maioria das ações tramitou na Justiça Comum Federal, com origem nas varas federais da capital (Rio de Janeiro), sob a justificativa de incluir como parte interessada em um de seus polos uma autarquia federal, o CPII, atendendo ao disposto no artigo 109, inciso I, da CRFB/88, que trata da competência da Justiça Federal. Apenas duas tramitaram na Justiça Comum Estadual, cuja origem se deu na 1ª Vara da Infância, da Juventude e do Idoso do Rio de Janeiro, e são ações mais antigas, ingressadas nos anos de 2001 e 2005. Importante registrar a dificuldade de acesso a estes processos. Mesmo em relação àquele em que foi permitido o acesso (a ação civil pública nº

⁹¹ A referida Associação, fundada em 1984 para representação exclusiva dos docentes (diferentemente do SINDSCOPE, que exerce a representação de todos os servidores do CPII), figura como ré em apenas uma ação, porém aparece com frequência em menções nas atas das assembleias de greve anexadas aos autos processuais. Ressalta-se que, na maioria dos processos, as atas das assembleias de greve encontravam-se anexadas, de modo que tais documentos também se constituíram enquanto fonte de pesquisa.

0241402-02.2005.8.19.000), houve uma resistência por parte dos serventuários do cartório em fornecer informações e proceder com o desarquivamento, levando em consideração que se trata de ação movida em 2005, portanto com autos físicos⁹². Por outro lado, na Justiça Federal, ações também propostas em 2005 – mesmo outras mais antigas, como a de 2000 – foram desarquivadas com mais facilidade, além de a obtenção de informações ter ocorrido de forma mais célere.

Apenas uma das ações teve seu início diretamente na segunda instância, a ação civil pública nº 0012579-26.2016.4.02.0000, distribuída para a 3ª Seção Especializada do TRF-2 por analogia à competência da Seção de Dissídios Coletivos do TRT da 1ª Região. O MPF justifica em sua peça processual inicial que se trata de caso de apreciação da ilegalidade da greve, o qual atrai a competência originária dos Tribunais, citando um precedente do STF de 2015⁹³. Este, por sua vez, se ampara nas decisões paradigmáticas de 2007, no bojo dos MIs 670, 708 e 712, em que a Corte determinou a aplicação analógica, além da lei de greve do setor privado e da lei 7.701/88, a qual dispõe sobre a especialização de Turmas dos Tribunais do Trabalho em processos coletivos. Em relação à competência originária da segunda instância nas ações coletivas envolvendo o SINDSCOPE, interessante observar certa incongruência: outras ações também relacionadas à greve e com pedidos idênticos foram propostas pelo MPF também em face do SINDSCOPE em 2011 e 2012 na primeira instância. Ou seja, é possível observar no caso concreto o protagonismo da construção jurisprudencial ao conferir contornos para a judicialização da greve no serviço público, como, por exemplo, em relação à competência originária para julgamento, bem como as inseguranças jurídicas ocasionadas a partir desta discricionariedade.

Nesse mesmo sentido, há que se mencionar a disputa, também interpretativa, entre as partes acerca da competência da Justiça do Trabalho (ou de seu afastamento) para julgar sobretudo aquelas demandas que versavam sobre o retorno das aulas e a reposição dos dias de greve. Observamos o sindicato defendendo a competência da Justiça Especializada, com base na literalidade do artigo 114, incisos I e II, introduzidos pela EC 45/2004. Tal discussão apesar de estar presente em diversas de suas peças processuais, aparece com mais intensidade nos processos de 2005 em comparação com processos posteriores, o que acreditamos estar relacionado à medida cautelar proferida pelo STF em 2006 no bojo da ADI 3395 afastando a competência da Justiça do Trabalho em demandas envolvendo o exercício do direito de greve

⁹² Dos processos analisados, mais da metade encontra-se em autos físicos, especificamente os processos referentes aos anos de 2000 e 2005. Já as ações de 2011, 2012 e 2016 integram autos eletrônicos, sem segredo de justiça, simplificando o acesso para a pesquisa.

⁹³ Reclamação 21842/RS, publicada no DJe em 21/10/2015, cujo relator no STF foi o Ministro Barroso.

no serviço público, conforme discussão já suscitada no capítulo 2 desta dissertação. Em outras palavras, como em 2006, o STF se manifestou afastando a competência da Justiça do Trabalho, é de se esperar que tal discussão apareça com mais vigor em ações anteriores. Porém, como se tratava de uma decisão liminar, portanto, de caráter precário, não suprimiu completamente os embates nos casos concretos. No caso do SINDSCOPE, aparece, por exemplo, na ACP nº 0014278-51.2011.4.02.5101, de 2011, em que o MPF argumenta na mesma linha do STF, acrescentando que naquele caso concreto não se estaria debatendo questões atinentes às relações de trabalho dos servidores docentes, mas tão somente o direito à educação de crianças e adolescentes. Como visto no capítulo 2, o STF proferiu decisão de mérito em 2020, confirmando seu entendimento de 2006 (Schlottfeldt; Dutra, 2022, p. 75-76), porém como a última ação de greve do SINDSCOPE encontrada foi ajuizada em 2016, não foi possível perquirir em nosso campo de pesquisa se, a despeito da decisão meritória da Corte, esta discussão seria suscitada posteriormente pelos advogados do sindicato, ainda que para fins de disputa e eventual mudança da jurisprudência.

Ainda sobre este tema do conflito de competência entre a Justiça Comum e a Justiça do Trabalho, mencionamos no capítulo 2 a crítica tecida por Artur (2014, p. 140) em relação à lógica do direito civil, calcada na proteção da propriedade e da posse, subjacente à Justiça Comum, enquanto na Justiça do Trabalho, segundo a autora, haveria uma maior propensão ao entendimento acerca da centralidade do conflito nas ações que envolvem o direito de greve. Nosso campo de pesquisa abrange a ACP nº 0500312-85.2016.4.02.5101, de 2016, inicialmente formulada pelo MPF mediante Pedido de Tutela de Urgência Antecipada, que trata das ocupações estudantis secundaristas nos *campi* do CPII no contexto da aprovação da PEC 241, atual EC 95/2016, instituidora do Novo Regime Fiscal (à época identificada como “PEC do teto de gastos” e por setores dos movimentos sociais, como “PEC do fim do mundo”). Nela, o MPF pleiteou a desocupação de todos os *campi* e, após emenda à inicial, a condenação do CPII e da União em danos morais coletivos em virtude da ocupação promovida pelo movimento estudantil.

À fim de investigar a atuação dos órgãos julgadores à luz da crítica de Artur (2014) no campo de pesquisa, constatamos que a despeito dos julgados colacionados pelo MPF à inicial no sentido de determinar liminarmente a desocupação, permitindo, inclusive, a utilização de força policial para dar cumprimento à medida⁹⁴, no caso CPII, a decisão proferida pela 17ª

⁹⁴ Como por exemplo, a decisão interlocutória proferida pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) em 28 de outubro de 2016, às 23h 10min, em meio ao plantão judicial, determinando a desocupação de uma escola pública situada em Brasília no amanhecer do dia seguinte, com a possibilidade de

Vara Federal do Rio de Janeiro caminhou em sentido oposto. Nesta, o magistrado federal Eugenio Rosa de Araújo acolhe manifestação da Advocacia Geral da União e do CPII, afirmando que

atinge-se a convicção de que, por ora, a desocupação dos campi do Colégio Pedro II não deve ser realizada como quer o Ministério Público Federal, por meio do uso de força policial, tendo em vista que os meios ordinários de convencimento ainda não foram esgotados, com alunos e servidores (Brasil, 2020).

Observamos uma postura por parte do magistrado que prestigia a noção de autonomia coletiva mediante o fomento à negociação entre as partes, ainda que se trate, neste caso, de uma ocupação estudantil e não propriamente da greve dos servidores. No entanto, no bojo do próprio processo, é possível verificar uma conexão entre a greve deflagrada neste ano de 2016 e o movimento de ocupação em virtude: I) da existência de pautas de reivindicação comuns; II) da presença dos estudantes organizados em grêmios estudantis nas assembleias de greve do SINDSCOPE com o objetivo de promover o estreitamento de comunicação e o alinhamento de ações coletivas; III) da menção à greve dos servidores por diversas vezes ao longo dos documentos processuais analisados nos autos da ação referente à ocupação estudantil, cujo teor será explorado em seção ulterior que examinará propriamente as decisões judiciais. Neste momento, cabe-nos a reflexão de que mesmo fora da Justiça do Trabalho, em nosso campo foi identificada uma decisão cujo teor se coaduna com os preceitos pluralistas da greve, para além da ótica da propriedade e da posse, proferida pela Justiça Comum Federal.

Após este breve panorama dos processos levantados, que incluiu a indicação dos anos de suas proposições, da prevalência de ações coletivas, a apresentação das partes envolvidas, dos órgãos julgadores e dos conflitos de competência, passaremos a explorar as principais controvérsias jurídicas e argumentações contidas inicialmente nas peças postulatórias e de defesa e, ao final, nas decisões judiciais. Com este percurso, intentamos examinar como os conflitos de greve do SINDSCOPE se manifestaram no Judiciário brasileiro ao longo das últimas décadas.

4.3.1 As principais disputas jurídico-normativas entre as partes

4.3.1.1 O corte de ponto de servidor da educação em greve e a eficácia do artigo 37, inciso VII da CRFB/88

utilização de força policial. No bojo desta decisão, há menção a outra de mesmo teor, desta vez proferida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP).

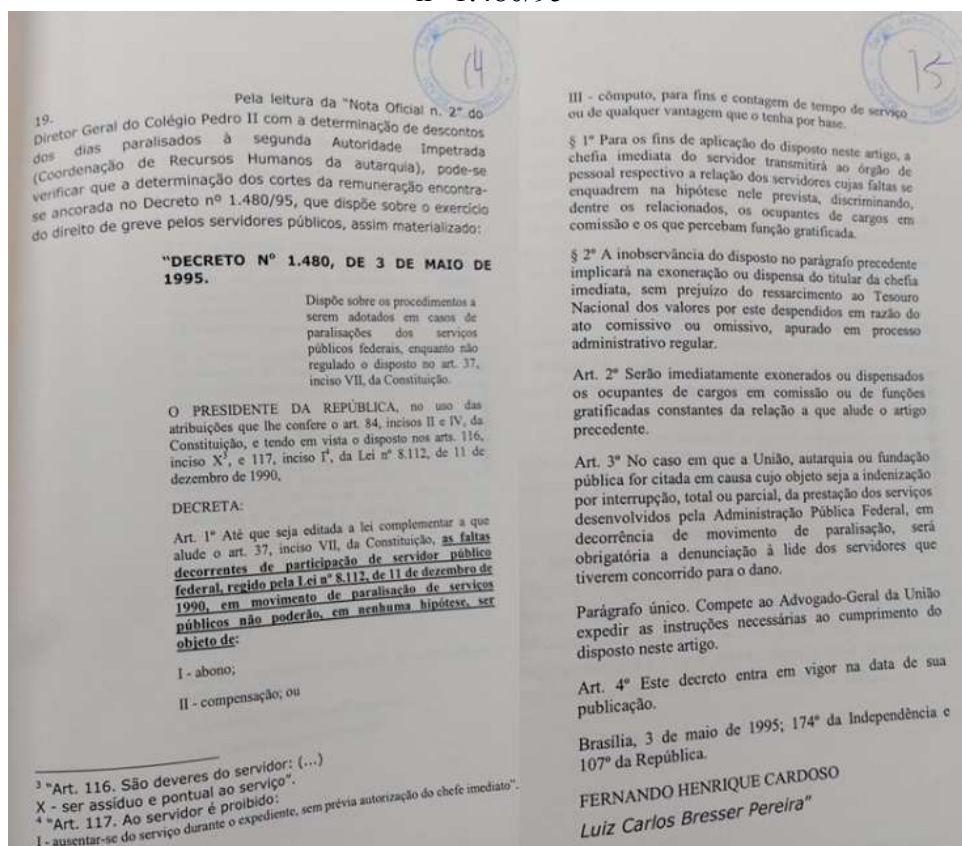
Nos processos relativos às greves do SINDSCOPE, a discussão acerca da supressão remuneratória de servidor público grevista externou-se principalmente nos mandados de segurança preventivos impetrados pelo ente coletivo nos anos de 2000⁹⁵ e 2005⁹⁶, ou seja, concentra-se em processos mais antigos. O intuito desses MSs era justamente garantir pela via judicial o pagamento dos dias paralisados. Isto porque durante as greves deflagradas nos referidos anos, a Administração Pública Federal, por meio de comunicado ou nota oficial expedidos pela Secretaria de Recursos Humanos do CPEI ou diretamente pela Direção Geral do colégio, determinava o desconto dos dias não trabalhados e o não cômputo para fins de tempo de serviço.

Tais normativas internas editadas pela instituição escolar eram lastreadas no Decreto nº 1.480/95, expedido pelo presidente à época, Fernando Henrique Cardoso e seu Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira. A referida norma se propunha a regular dispositivos da lei 8.112/90 RJU, dispondo sobre procedimentos a serem adotados em casos de paralisação em serviços públicos federais, levando em consideração a inexistência da lei regulamentadora. Em resumo, o decreto preconiza que as faltas decorrentes da participação do servidor em movimento grevista não poderiam ser objeto de abono, compensação ou cômputo para fins de contagem de tempo de serviço ou de vantagens. Conforme já mencionado no capítulo 2, decretos como este se tornaram recorrentes por parte do Executivo, não somente na esfera federal, mas também nas estaduais e municipais, após o julgamento do MI nº 20/DF pelo STF em 1994 (Ebert, 2008). Abaixo encontra-se o inteiro teor do 1.480/95 disposto em uma petição.

⁹⁵ MS nº 0014704-49.2000.4.02.5101.

⁹⁶ MS nº 0019602-32.2005.4.02.5101.

Figura 1 - Fotografia de parte da petição do SINDSCOPE contendo o inteiro teor do Decreto nº 1.480/95



Fonte: Mandado de Segurança Coletivo Preventivo nº 0019602-32.2005.4.02.5101 (Brasil, 2007d).

Em contraposição, o SINDSCOPE argumenta que a despeito da justificativa de regular o Regime Jurídico Único dos servidores federais, o referido decreto estava eivado por inconstitucionalidade, pleiteando tal declaração incidental pela via do controle difuso. Isto porque provocava uma confusão entre os conceitos de falta injustificada e falta decorrente de greve, sendo esta última um fenômeno coletivo de toda uma categoria e aquela uma manifestação individual. Nesse sentido, discorre que o referido desconto carece de previsão legal distinta daquela concernente às faltas individuais previstas pela lei 8.112/90. Além disso, aponta que o decreto extrapola sua função de dar execução plena a uma determinada lei formal (ato legislativo), esta sim, reservada pela Constituição como apta a regulamentar seu artigo 37, inciso VII.

Outros argumentos são ventilados pelo ente coletivo para embasar a tese da ilegalidade do corte de ponto, tais como o princípio da irredutibilidade salarial, que abarca os vencimentos de servidores públicos, além da existência de uma tradição de não desconto erigida com base na justeza das reivindicações coletivas dos servidores, como as recorrentes

perdas remuneratórias em razão da falta de reajuste anual⁹⁷. Registra ainda que mesmo a legislação oriunda dos períodos militares (artigo 20 da lei 4.330/64), a qual proibia expressamente a greve no serviço público, em caso de êxito nas reivindicações, previa o pagamento dos dias de paralisação, levando em consideração o caráter alimentar da verba. Ademais, defende uma interpretação da lei 7.783/89⁹⁸ segundo a qual é inconstitucional o desconto ser instituído apenas por um ato discricionário da Administração, sem que haja a prévia declaração de abusividade da greve pelo Judiciário.

Por seu turno, no polo passivo das ações de MS coletivo dos anos 2000 (nº 0014704-49.2000.4.02.5101) e 2005 (nº 0019602-32.2005.4.02.5101), o CPIO sustenta a legalidade do Decreto 1.480/95, acrescentando ser dever do servidor a assiduidade e a pontualidade, nos termos da lei 8.112/90. A ausência criaria para a Administração, segundo a autarquia, um dano ou probabilidade de dano que se estende à toda a sociedade, obstando a harmonia da prestação dos serviços e, por conseguinte, causando grave lesão à ordem. Nesse sentido, afirma não ser permitido ao administrador abonar faltas, consideradas como efetivo exercício apenas as ausências expressamente previstas em lei, situação que não abrange a greve dos servidores públicos. Em sua visão, o corte de ponto de servidor que falta ao trabalho sem justificativa consiste, portanto, em estrita observância ao princípio da legalidade, que inclui também a impossibilidade de aplicação analógica da lei 7.783/89, devido à vedação expressa do artigo 16⁹⁹.

A discussão sobre a possibilidade de compensação dos dias paralisados não se manifesta com expressividade nesses MSs mais antigos. Há apenas menção a um outro Decreto de nº 3.506/2000 em uma peça processual de autoria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a qual diferentemente do Decreto 1.480/95, dispunha que determinadas faltas poderiam ser justificadas. Trata-se de uma normativa mais “benevolente”, expressão utilizada pelo próprio órgão governamental, editada justamente no contexto da greve do ano de 2000 visando solucionar a demanda grevista pela não supressão da remuneração, revogando o decreto anterior. Nesses mandados de segurança em que o corte de ponto figura como objeto central da demanda, o acordo de reposição não integra a narrativa das partes

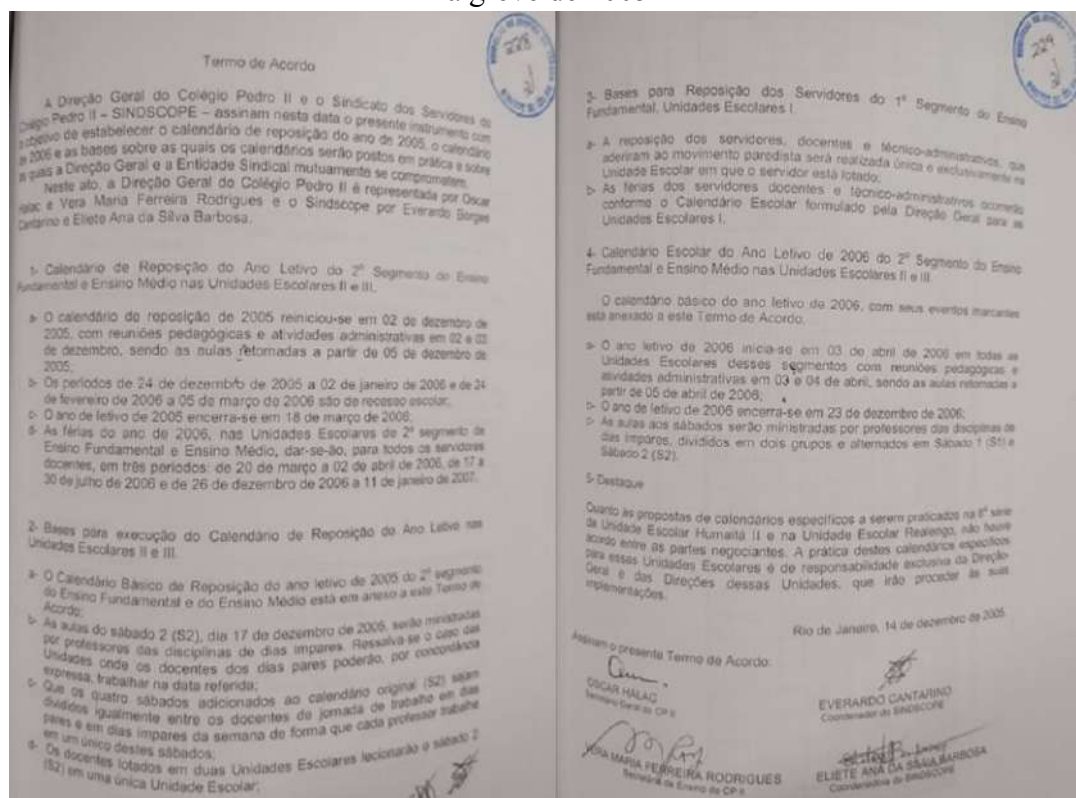
⁹⁷ Dentre as razões das greves de 2000 e 2005 aduzidas pelo SINDSCOPE em suas peças processuais e boletins sindicais estão as péssimas condições de trabalho e a ausência de reajuste nos vencimentos desde janeiro de 1995, ocasionando um agravamento da situação financeira dos servidores, devido à inflação do período. À vista disso, aponta o sindicato que as perdas inflacionárias foram objeto da ADI 2061 no STF, havendo o Tribunal reconhecido a mora do Presidente da República em encaminhar o PL sobre a revisão geral anual de vencimentos de seus servidores ao Congresso Nacional, conforme preconiza o artigo 37, inciso X, da CRFB/88.

⁹⁸ A análise dos processos levantados demonstrou que mesmo antes do julgamento dos MIs 670, 708 e 712 pelo STF em 2007, o SINDSCOPE, em suas petições, já vinha embasando sua narrativa na aplicação analógica da lei de greve do setor privado às paralisações no serviço público.

⁹⁹ Ver nota de rodapé 59, que expõe a redação do referido dispositivo.

como um possível argumento, apesar de o Termo de Acordo ter sido juntado aos autos do MS de 2005. O ponto controvertido girava em torno da interpretação do corte como retaliação à greve, ensejando um embate maior em relação à possibilidade do exercício do direito de greve sem que houvesse “punições”. A menção ao acordo de reposição nas próprias peças processuais das partes ocorre com maior frequência nas ações em que o direito à educação é o objeto principal da demanda e uma análise mais holística possibilitou a observação de que o acordo de reposição consiste em uma tradição dos docentes do CPII, presente em todas as finalizações de movimentos grevistas analisados na pesquisa.

Figura 2 - Fotografia do Termo de Acordo firmado entre o SINDSCOPE e o CPII finalizando a greve de 2005



Fonte: ACP nº 0241402-02.2005.8.19.000 (Brasil, 2010).

A partir disso, levanta-se a hipótese de que essa tradição de reposição das aulas foi o diferencial para tornar obsoleto ao longo do tempo, no caso do SINDSCOPE, o debate judicial em torno do corte de ponto do servidor grevista, pois o último MS impetrado com objetivo de assegurar o pagamento ocorreu em 2005, não havendo mais ações nesse sentido nos anos posteriores. Importante frisar que estamos tratando especificamente do caso das demandas do SINDSCOPE. Entretanto, essa espécie de estabilidade em relação à garantia de pagamento ocasionada pela tradição das reposições sofreu um abalo em 2016 após o

juízo do REx 693.456/ RJ pelo STF. Na ACP nº 0012579-26.2016.4.02.0000, de 2016, foi examinado um ofício do reitor do CPIO Oscar Halac enviado à coordenação do sindicato, em que mesmo sem citar diretamente o referido REx, expressa seu entendimento ao mencionar que o termo de acordo coletivo é o instrumento legal apto a garantir que a reitoria não iria proceder com o desconto pecuniário nos vencimentos dos servidores, determinando ao sindicato que não encaminhasse novas paralisações durante a vigência do período constante no termo, pois caso o fizesse, iria promover os descontos. Dentre os documentos analisados, este é o primeiro a conter essa espécie de advertência (intimidação). Retomaremos esta discussão na seção posterior, em que serão analisadas as decisões judiciais.

A disputa em relação ao exercício do direito de greve em que se considera, por um lado, o corte de ponto uma espécie de punição é interessante também porque nos remete a uma outra controvérsia: a eficácia do artigo 37, inciso VII, da CRFB/88. Isto porque, se em um plano o SINDSCOPE defende nos processos de 2000 e 2005 (portanto, anteriores ao julgamento do MI 670 pelo STF¹⁰⁰ em 2007) que tal dispositivo não possui eficácia limitada, colacionando em suas peças entendimentos doutrinários e jurisprudenciais que o compreendiam como de eficácia contida e até mesmo plena¹⁰¹, o CPIO organiza sua narrativa em sentido oposto. Afirmava em outro plano, que enquanto não houvesse a edição da lei regulamentadora aludida no dispositivo constitucional, inexistiria para o sindicato a possibilidade de realizar greve, utilizando como norte o MI 20/DF julgado pelo STF em 1994. Nesse sentido, qualquer greve deveria ser automaticamente considerada ilegal e, por consequência, demandaria da Administração a postura de cortar o ponto do servidor aderente, ao passo que se estaria diante de uma falta injustificada.

Todas essas discussões estão imbricadas, sendo relevante para os objetivos da pesquisa proceder com mais um cotejo entre os processos de greve do SINDSCOPE e a jurisprudência do STF: mesmo com a regra geral expressa de corte de ponto de servidor grevista na ementa do acórdão do MI 670¹⁰², cuja determinação ficaria a cargo dos Tribunais, o referido julgado

¹⁰⁰ Em que a Corte expressamente afirmou que passou a assegurar o direito de greve constitucionalmente garantido no art. 37, VII da CRFB/88 (Brasil, 2007a).

¹⁰¹ Em suas petições, o SINDSCOPE defende a aplicação imediata da referida norma constitucional, avocando o parágrafo primeiro do artigo 5º da CRFB/88, que trata da aplicabilidade imediata de normas definidoras de direitos e garantias fundamentais, incluindo, portanto, o direito de greve.

¹⁰² “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

paradigmático, curiosamente, reverberou nas ações do SINDSCOPE de modo a pacificar as disputas em relação ao corte de ponto, aliado, por óbvio, à reposição das aulas. Isto porque tais disputas não se concentravam nas interpretações do artigo 7º da lei de greve (sendo, inclusive, um dos pontos defendidos pelo CPIO a impossibilidade de utilização analógica da referida norma para os servidores), mas sim na própria ilegalidade da greve consecutória à inexistência da norma reguladora, tese que acabou superada pelo STF em 2007. Dito de outro modo, como o CPIO erigiu sua tese apenas na impossibilidade de utilização analógica da lei de greve e a decisão vinculante do STF de 2007 definiu justamente o oposto, seus impactos acabaram se estendendo à controvérsia acerca da (i)legalidade do corte de ponto, que acabou sendo, de certa forma, pacificada.

Importante registrar a relevância desses debates teórico-dogmáticos e das disputas hermenêuticas, sobretudo referentes ao corte de ponto, devido aos seus impactos na prática grevista. A interpretação do artigo 37, inciso VII, da CRFB/88 como de eficácia limitada ensejava a declaração de ilegalidade da greve quase automática, abrindo margem para a fixação de multas aos servidores ou aos sindicatos. Ademais, a supressão da remuneração, verba de caráter alimentar, e seus efeitos financeiros¹⁰³ em uma sociedade salarial implica na imposição de restrições materiais não somente aos servidores grevistas como aos seus dependentes, sendo, por conseguinte, medida político-institucional de desarticulação e tentativa de enfraquecimento dos movimentos.

4.3.1.2 Colisão entre os direitos fundamentais de greve e à educação

O conflito entre dois direitos fundamentais de nosso ordenamento, o direito de greve e à educação, como já afirmado, está presente em todas as ações analisadas. Sobretudo nas ACPs movidas pelo Ministério Público (Estadual do Rio de Janeiro ou Federal)¹⁰⁴, trata-se da discussão central que permeia o debate jurídico, com pedidos de retorno dos servidores (encerramento da greve) e reposição das aulas “perdidas”, sob o fundamento das disposições

excepcionais que justifiquem o afastamento da premissa da suspensão do contrato de trabalho (art. 7º da Lei nº 7.783/1989, in fine)” (Brasil, 2007a).

¹⁰³ Como por exemplo, descontos extras no imposto de renda, conforme noticiado pelo SINDSCOPE em petição que buscava informar ao juízo da 7ª Vara Federal do Rio de Janeiro os prejuízos ocasionados pelo desconto decorrente de greve na remuneração do mês de setembro, que somente foi reposto na folha de pagamento final de outubro. Ou seja, mesmo tendo ocorrido a reposição das verbas suprimidas, é possível observar outras desvantagens consecutórias.

¹⁰⁴ ACP nº 0241402-02.2005.8.19.000, referente à greve do ano de 2005; ACP nº 0014278-51.2011.4.02.5101, referente ao movimento do ano de 2011; ACP nº 0042159-66.2012.4.02.5101, referente à greve do ano de 2012; e ACP nº 0012579-26.2016.4.02.0000, referente ao movimento do ano de 2016.

da LDB para o cumprimento de 200 dias letivos¹⁰⁵. As discussões forjadas nesta dicotomia “direito de greve *versus* direito à educação” são relevantes para a apreensão dos sentidos da greve compartilhados por cada ator institucional envolvido nos processos judiciais e a importância da construção argumentativa com vistas não apenas ao convencimento do julgador em um caso concreto, mas também para a criação de teses jurídicas, as quais vão sendo reproduzidas e aprimoradas ao longo das ações analisadas.

Uma das principais teses sustentadas pelo MP é a da “proteção integral à criança e ao adolescente imposta pela Constituição”. Além do *caput* do artigo 227 da CRFB/88¹⁰⁶, ela encontra substrato no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), mormente em seus artigos 3º e 4º, os quais são frequentemente reproduzidos nas petições¹⁰⁷, e no direito internacional. Em resumo, a referida doutrina preceitua que crianças e adolescentes são sujeitos de todos os direitos fundamentais inerentes às pessoas adultas com acréscimo de outros, em virtude de sua condição de seres em desenvolvimento. Dessa forma, aponta o MPF em sua petição inicial de 2016 que o Estado e a família devem zelar por todos os direitos inerentes à criança e ao adolescente estabelecidos pelo ECA, em especial o direito à educação, que também encontra guarida no referido diploma normativo e na CRFB/88.

Aliando, portanto, o princípio do melhor interesse da criança ao direito à educação, discorre o MP que ambos estão vinculados intrinsecamente à cidadania em sentido amplo e à dignidade dos menores. Portanto, o não oferecimento do ensino¹⁰⁸ obrigatório pelo Poder Público ou sua oferta irregular importa na responsabilidade da autoridade competente, nos

¹⁰⁵ Art. 24, inciso I. a carga horária mínima anual será de oitocentas horas para o ensino fundamental e para o ensino médio, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver (Brasil, 1996).

¹⁰⁶ Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Brasil, 1988).

¹⁰⁷ Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude (Brasil, 1990).

¹⁰⁸ Conforme observa Custodio (2016, p. 82), o acesso ao ensino - direito público subjetivo, nos termo do artigo 208 da CRFB/88 - é uma espécie decorrente da norma mais ampla que é o direito à educação, de modo que amplos se estruturam a partir de regras e princípios que se complementam.

termos do artigo 53 do ECA¹⁰⁹ e da CRFB/88, pois os professores e demais autoridades vinculadas à educação são, de acordo com o MP e os demais sujeitos processuais defensores desta tese, os protagonistas do processo educacional dos alunos e responsáveis pela regular a oferta de ensino.

A partir dessa perspectiva, os interesses de crianças e adolescentes são considerados prioritários em face da questão salarial de professores, consoante a discussão acerca do interesse geral, abordada no capítulo anterior. Isto porque a paralisação das aulas implicaria em prejuízo aos alunos (usuários do serviço), violando, por conseguinte, todo o aparato normativo e principiológico da Constituição. Portanto, defende a superposição do direito à educação sobre o direito de greve, ressaltando as perdas decorrentes da longa paralisação das aulas¹¹⁰. Dentre estes prejuízos, o MPF apontou além da interrupção do ensino, os problemas que atingem os alunos que estariam em vias de prestar o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), vestibulares e concursos públicos, pois além de sofrerem uma defasagem no conteúdo, seriam prejudicados em caso de possível matrícula em instituição de ensino superior ou de posse em cargo público após aprovação em concurso, ante a impossibilidade ou dificuldade de expedição do certificado de conclusão do ensino médio.

Em resumo, aduzem o MPF e o MPE-RJ nas ACPs analisadas que, apesar de justas as reivindicações de professores e profissionais da educação por melhores salários, as greves frequentes e duradouras não constituem meio eficaz para a obtenção de conquistas pela categoria e, principalmente, afrontam o princípio da continuidade do serviço público. Ou seja, tais greves acabam prejudicando a parte mais frágil da relação, os alunos, que se tornam reféns do litígio entre os professores e a administração pública, deixando de receber a educação adequada e a regular prestação do serviço público de natureza fundamental e essencial. Essa forma de argumentação calcada na premissa do usuário como alguém alheio ao conflito, sem qualquer vinculação com as reivindicações que estão sendo emanadas pela greve, foi abordada no capítulo 3 e como bem apontou Baylos Grau (2015), acaba se constituindo enquanto elemento ideológico de reforço para regramentos e decisões judiciais excessivamente restritivos ao direito de greve.

Nesse mesmo sentido de aquilatar o direito à educação como superior ao direito de greve, a Associação de Pais e Amigos do CPII, sob o protagonismo do advogado, pai de uma

¹⁰⁹ Nas petições do MP e da APA, é recorrente a menção apenas ao *caput* do artigo 53 do ECA, com a seguinte redação: “a criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho[...]” (Brasil, 1990).

¹¹⁰ Na ACP nº 0014278-51.2011.4.02.5101, referente à greve de 2011, o MPF afirma que a referida paralisação vinha se estendendo por mais de trinta dias (Brasil, 2012).

aluna, chamado Eloi Ferreira de Araújo, também cita o princípio da proteção integral de crianças e adolescentes em suas peças processuais. No MS coletivo nº 0022953-13.2005.4.02.5101, impetrado pela referida Associação em face do CPIO e do SINDSCOPE, logo na petição inicial, chama a atenção a expressão “sagrado direito constitucional à educação”, que dialoga com uma discussão não tão nova no âmbito do sindicalismo docente, qual seja, a aproximação da profissão docente a um ideal de vocação. Esta aproximação, cujas raízes são conservadoras e remontam à associação entre o magistério e o sacerdócio, acaba servindo como justificativa, em certa medida, para a redução da compreensão da docência enquanto um trabalho e todas as implicações que disso decorrem, incluindo a mitigação de direitos coletivos, como a autotutela.

O referido MS, cuja petição inicial encontra-se assinada por Eloi Ferreira de Araújo, foi impetrado no contexto da greve de 2005 e pleiteava a contratação temporária de servidores no prazo de 48h, a fim de “normalizar” e repor as aulas. Além dos prejuízos materiais suportados pelos alunos do CPIO, sobretudo a condição de desvantagem em relação aos alunos da rede particular de ensino na disputa de vagas nos vestibulares, também são mencionados na inicial os prejuízos caracterizados como de ordem emocional. Estes se relacionam ao comprometimento da autoestima dos alunos afastados das aulas durante o longo período de greve, fato que é reputado como injusto, vez que fuge destes estudantes a possibilidade de satisfazer às demandas e reivindicações do movimento paredista.

Ainda nessa perspectiva argumentativa sobre a greve, encontra-se a ação indenizatória reparatória de dano moral e material nº 0017542-52.2006.4.02.5101 proposta mediante a representação do pai Eloi Ferreira de Araújo, em face do CPIO e do SINDSCOPE. O pedido principal é o pagamento de indenização por danos patrimoniais e morais, os quais são reputados como consectários à greve dos docentes de 2005. São eles: as despesas efetuadas com matrícula e mensalidades de colégio para a filha menor e os valores a título de reparação extrapatrimonial, em virtude da transferência escolar para instituição particular de ensino. Além dos argumentos já expostos, o representante legal da autora tece críticas à direção escolar por permitir o prolongamento das sucessivas greves que vinham ocorrendo na autarquia desde o ano 2000 e à própria reposição das aulas:

Quando a greve de 2005 foi encerrada foi apresentado um calendário de reposição de aulas pela Direção da Instituição, em comum acordo com o SINDSCOPE. Propuseram a reposição das aulas nos meses de dezembro, janeiro e fevereiro. Assim, as férias seriam em março e o início do período letivo de 2006 se daria em abril. Esta proposta da Direção do colégio e do SINDSCOPE impõe algumas perguntas que não querem calar – será que é possível haver **reposição real** das aulas durante o mês de dezembro no período de festas natalinas, no mês de janeiro

calorento destinado às férias ou mesmo no mês de fevereiro do carnaval carioca? Será que o disposto no artigo 24 da LDB foi verdadeiramente cumprido ou por se tratar de uma escola pública impôs-se o famoso “jeitinho”? (grifo do original) (Brasil, 2011).

Em suma, o pai da menor alega ter sido a mudança de escola sua única opção e, por conseguinte, adveio a responsabilidade de arcar com as mensalidades de uma instituição privada onde não ocorressem greves capazes de prejudicar o acesso da filha ao ensino. Ressalta, ainda, o que considera ser uma parcela de culpa da Administração (sobretudo do diretor do CPII) no que se refere às contumazes greves dos servidores, apontando omissão e negligência estendidas, inclusive, ao momento da reposição das aulas, considerada insatisfatória. Em oposição a estas condutas, colaciona diversos precedentes do STF, em sua maioria envolvendo situações de liberação de mercadorias, que corroboram seu entendimento de que o particular não pode ser prejudicado pela paralisação dos serviços públicos. Observamos, nesta ação, uma típica construção argumentativa calcada na defesa da precedência dos interesses dos alunos enquanto consumidores, aliando-se à noção de racionalidade neoliberal (Dardot; Laval, 2016) tangenciada de modo crítico no capítulo 3.

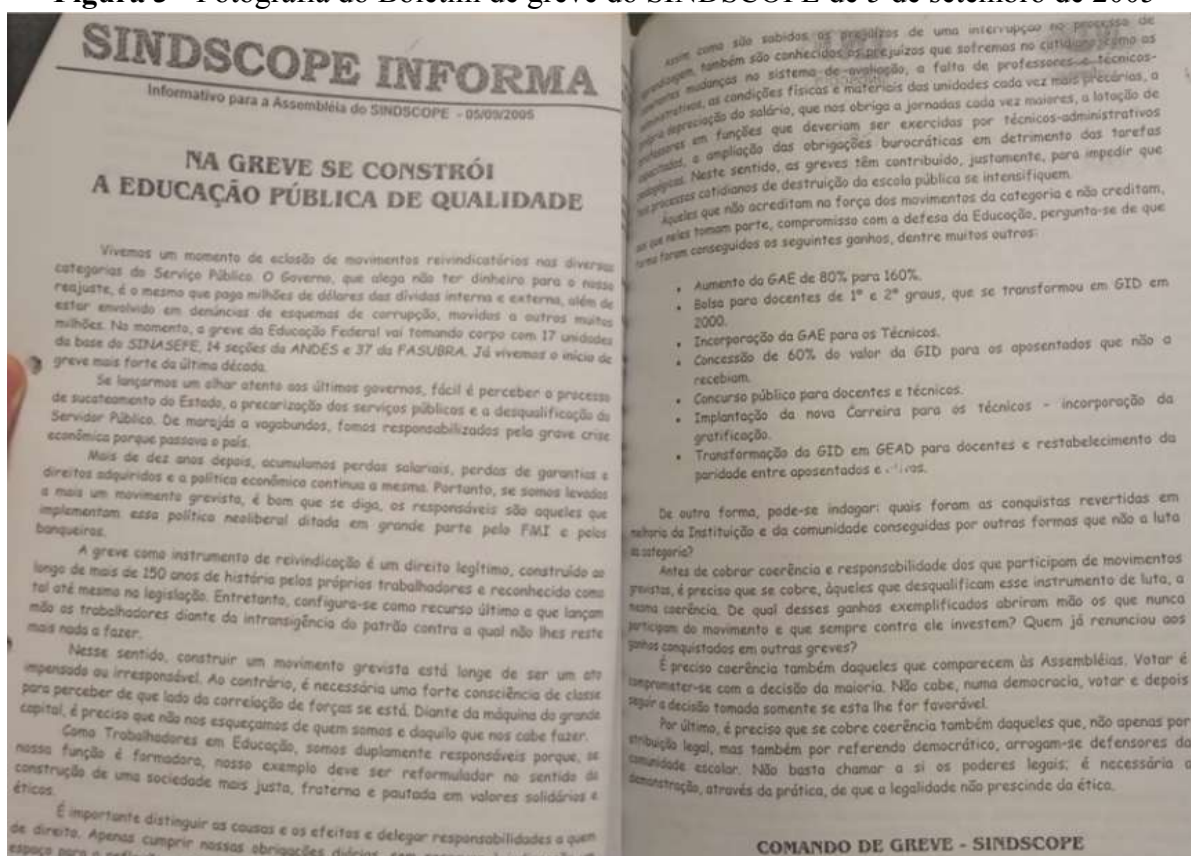
Em outro plano, sob uma perspectiva antagônica à demonstrada até o momento, encontram-se as teses argumentativas expostas pelo SINDSCOPE em suas peças processuais, definindo a greve, em suma, como um instrumento constitucionalmente destinado a realizar as diretrizes de justiça social e a concretização das obrigações constitucionais do Poder Público. Nas ACPs propostas pelo MP, o sindicato, figurando no polo passivo, intenta refutar a ideia central de que há uma prevalência do direito à educação em relação ao direito de greve, empreendendo esforço para demonstrar que se trata de um falso conflito. Para tanto, enfatiza o tratamento dispensado pelo constituinte brasileiro, que inscreveu a greve na Constituição como um direito público subjetivo do mesmo modo que o direito à educação, ressaltando, ainda, que o ordenamento jurídico não convive com antinomias e falsos conflitos. Cumpre, portanto, ao intérprete elaborar diretrizes para resguardar todas as esferas de direitos públicos subjetivos em discussão.

Segundo o sindicato, a prática de greve no CPII se dá em estrita observância à esta necessidade de compatibilização entre ambos os direitos fundamentais em questão por duas razões. A primeira se relaciona mais objetivamente à motivação e às conquistas das greves, sendo as primeiras resumidas na ACP 0014278-51.2011.4.02.5101 pelos seguintes pontos elencados na contestação: I) as precárias condições de trabalho no âmbito da Administração Pública, que envolvem a escassez de recursos para aperfeiçoamento, de tempo para preparação dos conteúdos a serem ministrados; II) a falta de concursos públicos; III) a

ausência de contratações de professores para suprir as aposentadorias e ausências etc. Podemos destacar ainda a valorização da remuneração dos profissionais da educação como integrante desse conjunto de reivindicações, na medida em que a grande maioria das greves deflagradas apresentavam esta pauta como principal¹¹¹. Em resumo, o sindicato busca elidir a ideia de que as greves são antagônicas ao direito à educação, pois, a seu ver, elas seriam, com efeito, um mecanismo de obtenção de melhorias nas condições materiais de ensino. Constituem este conjunto de melhorias: I) abertura de vagas para professores e técnicos para reduzir as deficiências do quadro permanente; e II) elevação da remuneração docente, a fim de que o colégio integrasse, em seus quadros, professores com formação mais elevada e, portanto, em consonância com a qualidade do ensino que se pretendia ofertar. Tal narrativa está presente não apenas em petições judiciais, mas também (talvez com maior intensidade) nos boletins sindicais, em que o sindicato associa os avanços nas condições de ensino e a valorização de profissionais da educação, entre outras conquistas, à realização de greves pelos servidores.

¹¹¹ A partir desta pesquisa, foi possível observar que a pauta da valorização da remuneração é recorrente por parte dos servidores federais da educação. Dentre todas as ações analisadas, o que incluiu os boletins sindicais e Termos de Acordo firmados pelo SINASEFE com os diferentes integrantes do Governo Federal anexados aos autos, apenas a greve de 2016 não apresentou como uma das demandas centrais os reajustes remuneratórios. Além disso, trata-se da principal pauta da MNPP (mesas gerais e específicas da educação) instaurada em 2023, a qual segue ocorrendo (23 de fevereiro de 2024). Inclusive, importa registrar que, no atual momento, já há indicativo de greve por parte do SINDSCOPE (e do SINASEFE), cuja motivação decorre justamente da corrosão remuneratória em virtude das sucessivas perdas inflacionárias, que se agravaram após 2016.

Figura 3 - Fotografia do Boletim de greve do SINDSCOPE de 5 de setembro de 2005



Fonte: ACP nº 0241402-02.2005.8.19.0001 (Brasil, 2010).

A segunda razão pela qual o SINDSCOPE, em suas petições, busca confrontar o MP e outras partes processuais em relação à inexistência de colisão entre os direitos de greve e à educação é o estabelecimento consensual de acordos de reposição ao final das greves. Conforme já explicitado no tópico anterior, em que pese a pouca alusão aos acordos de reposição nas petições que compõem os autos dos mandados de segurança em que se discutia centralmente o corte de ponto, nas ACPs, cujo debate subsidia os pedidos de encerramento da greve e reposição das aulas, os referidos acordos são explorados com maior ênfase. Isto porque, conforme argumenta o sindicato, a suspensão das aulas não significa a violação do direito à educação, pois os professores ministram os conteúdos didáticos após o encerramento do movimento.

Nesse mesmo sentido caminhou a resposta do SINDSCOPE à ação indenizatória proposta mediante representação do pai Eloi Ferreira de Araújo, cujo nº é 0017542-52.2006.4.02.5101. Propugnava o ente coletivo que apesar de as condutas grevistas gerarem aborrecimentos a todos os envolvidos, inclusive àqueles que deflagram as greves, não há que se falar em prejuízos, danos e responsabilização, pois as aulas são repostas ao final, respeitando à carga horária definida pela LDB. Além disso, afirma que a educação

pública de qualidade oferecida no CPII é fruto do trabalho de seus professores e funcionários em um conjunto de ações e palavras que inclui greves, estudos e aulas, conjunto impossível de ser fracionado. O sindicato seria apenas a encarnação desta categoria profissional que zela por uma educação para a cidadania, não uma educação egoística, como manifesta em sua contestação na ação indenizatória nº 0017542-52.2006.4.02.5101:

Educar também é dizer para um adolescente que é seu dever comparecer para ter aulas no calor sim (e por que não?), porque é esta a condição que a escola oferece (embora o sindicato lute para melhorar estas condições, mais que os autores, diga-se de passagem), que não se pode dar as costas para a melhor qualidade de ensino, apesar dos transtornos que a greve causa. Realmente, excelência, a greve causa transtorno a todos, mas estes são meros aborrecimentos, no caso concreto, que não ensejou nenhum prejuízo. Houve reposição de aulas (Brasil, 2011).

É possível observar que apesar de reconhecer as adversidades ocasionadas pela greve, verdadeira expressão de um conflito coletivo, a existência do acordo de reposição adquire centralidade na argumentação do ente coletivo, pois legitima os dias de paralisação. Em resumo, constitui um meio para refutar as acusações de que os grevistas promovem com suas ações coletivas um desprestígio do direito fundamental à educação em prol de interesses próprios.

Em relação à discussão acerca do enquadramento da educação como serviço essencial para fins de greve, também recorrente nas ações analisadas e abordada com mais profundidade nesta dissertação no capítulo 3, o sindicato se manifesta de maneira contrária, amparando-se, sobretudo, na legalidade. Mesmo antes da decisão vinculante do STF em 2007 (nos MIs 670, 708 e 712) determinando a aplicação analógica da lei 7.783/89 à greve no serviço público, como visto, o SINDSCOPE já sustentava esta tese, de modo que logo nas ações de 2005, é possível verificar a referência ao rol do artigo 10 da referida legislação. Neste amplo rol, não consta expressamente a educação ou o ensino como uma atividade essencial e inadiável. Nesse sentido, sob o mesmo argumento de Lopes (2008), afirma que se fosse inadiável, não haveria sequer a possibilidade de gozo de férias escolares, pois não poderiam os estudantes ficar dois meses por ano sem o acesso ao serviço¹¹². Faz menção ao conceito estrito de serviços essenciais da OIT ao afirmar que a greve deflagrada por docentes é incapaz de gerar dano à ordem, economia ou à saúde pública e, ainda, a uma das decisões do

¹¹² Manifestamos concordância com tal argumentação, conquanto não se possa olvidar que existem outras tarefas no âmbito das escolas públicas que se coadunam com o conceito de atividade essencial em sentido estrito instituído pelo Comitê de Liberdade Sindical da OIT, como por exemplo, o fornecimento de merendas escolares (Ebert, 2008), pois sua paralisação total afeta diretamente a vida e/ou a saúde de menores expostos a um contexto de vulnerabilidade social. No entanto, como se observa em um ofício de autoria da Direção Geral do CPII (ofício nº 080/2005, que integra os autos Mandado de Segurança Coletivo Preventivo nº 0019602-32.2005.4.02.5101), o Diretor Wilson Choeri explicita que “o restabelecimento das atividades essenciais no colégio pode ser resumido em uma palavra: AULAS” (Brasil, 2007d).

Comitê de Liberdade Sindical que retirou expressamente o ensino do rol exaustivo de atividades consideradas essenciais. Como não se trata de atividade legalmente definida como essencial, nem como inadiável, e havendo decisões de órgãos internacionais a esse respeito, defende a inaplicabilidade do princípio da continuidade no caso das atividades de educação do CPII.

Foram reunidas nesta seção as principais controvérsias examinadas nas ações de greve envolvendo os servidores públicos do CPII, representados coletivamente pelo SINDSCOPE, em cotejo, ainda, com as decisões paradigmáticas proferidas pelo STF sobre a temática da greve no setor público. Resta saber como os julgadores enfrentaram essas controvérsias nos casos concretos.

4.3.2 As decisões judiciais em um contexto de instabilidade e ampla discricionariedade

Partindo das reflexões propostas pelos autores da vertente pluralista, como Ermida Uriarte (2000) e Barreto Ghione (2016), buscamos em um primeiro momento indagar se as decisões proferidas no âmbito dos processos de greve do SINDSCOPE se coadunam com uma perspectiva restritiva acerca da greve no setor público. Seja declarando *a priori* a ilegalidade do movimento ou do exercício do direito de greve, sem qualquer análise acerca da plausibilidade das reivindicações da greve, em virtude da prevalência absoluta do princípio administrativo da continuidade (Santos; Pereira, 2013, p. 16, Pereira, 2017) ou impondo barreiras excessivas, incompatíveis com a ordem constitucional, para o exercício do referido direito¹¹³. Como exemplo de atuação restritiva por parte dos julgadores, consideramos aquelas em há: I) a aplicação da “técnica definitiva” (Ermida Uriarte, 2000, p. 41); II) a fixação de multas exacerbadas ou desproporcionais; III) o estabelecimento de percentuais mínimos elevados de trabalhadores a se manterem na ativa durante a greve, em se tratando de serviços essenciais; IV) o alijamento da participação sindicato no que concerne às negociações prévias para definição desses percentuais mínimos; V) a contratação de servidores temporários para realização do trabalho dos grevistas, em dissonância da previsão da lei 7.783/89.

Estabelecemos diálogo com a literatura do campo crítico que diagnosticou uma atuação institucional restritiva ao direito de greve por parte do Judiciário, orientado por uma cultura pacificadora, anticonflitiva, que concebe a greve como um conflito a ser rapidamente

¹¹³ Apesar de não se referir especificamente à greve no serviço público, porquanto a proibia expressamente, a lei 4.330/64, designada lei “antigreve”, é um exemplo de como o excesso de requisitos e/ou pré-condições para o exercício do direito de greve pode ser traduzido, na prática, como a impossibilidade real desse exercício, restringindo a efetividade de normas constitucionais, como os artigos 9º e 37, VII da CRFB/88.

sanado, sobretudo na seara dos Tribunais Superiores¹¹⁴. Em relação aos serviços públicos considerados essenciais, como é interpretado o direito à educação (mormente o ensino), a excessiva discricionariedade dos intérpretes ante a inexistência da norma reguladora e a aplicação analógica da lei 7.783/89 é avaliada por Pereira (2017, p. 129-130) como perigosa, capaz de ensejar decisões superficiais, que declaram a ilegalidade da greve sem uma avaliação criteriosa do conflito, muitas das vezes de forma injustificada, podendo até mesmo ser enquadrada no conceito de atos antissindicais¹¹⁵.

Em trabalhos anteriores, Pereira concluiu pela existência de uma jurisprudência restritiva ao direito de greve nos serviços públicos essenciais, afirmando que os tribunais vêm frequentemente declarando a ilegalidade de paralisações nestes serviços, sem uma adequada motivação, “impedindo a sua continuidade mediante aplicação de penalidades exacerbadas que não permitem o adimplemento pelos sindicatos correspondentes” (Santos; Pereira, 2013, p. 15). Os julgados citados para exemplificar tal atuação restritiva, em sua maioria, explicitam o confronto entre o direito de greve e o direito à educação e foram julgados pela Justiça Comum Estadual do estado de Minas Gerais, mais especificamente, pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais¹¹⁶. Nessa mesma linha, nossos estudos anteriores também demonstraram uma atuação restritiva, desta vez por parte do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), com aplicação de multa vultosa para entidade sindical da educação no bojo de uma greve ocorrida em 2013 (Reis, 2021).

Levando em consideração esses estudos precedentes, nos debruçamos nos processos de greve envolvendo o SINDSCOPE e passaremos a explicitar, neste tópico, um breve panorama geral acerca das decisões judiciais analisadas. Registramos que foi possível cotejar decisões da Justiça Comum Federal e Estadual, visto que houve ações julgadas em ambas. Ao todo, foram examinadas 42 decisões proferidas sobretudo pelas Varas Federais do Rio de Janeiro e pelo Tribunal Regional Federal da Segunda Região (TRF-2). Em menor proporção (num total de 5), existiram decisões proferidas pela 1ª Vara da Infância, da Juventude e do

¹¹⁴ Dentre esses autores estão: Ermida Uriarte (2000), Silva (2008), Viana, (2009), Santos; Pereira (2013), Siqueira; Rodrigues (2015), os seis últimos com estudos voltados para o direito brasileiro. Especificamente em relação à atuação do STF na restrição de greves nos serviços públicos, mais recentemente, podemos citar, exemplificativamente, Souto Maior (2023), Schlottfeldt e Dutra (2022), Seferian (2020), Siqueira (2019), Silva e Gondim (2017).

¹¹⁵ Segundo a definição de Ermida Uriarte (1989, p. 23), as condutas antissindicais traduzem qualquer ato que prejudique indevidamente o trabalhador ou as organizações sindicais no exercício da atividade sindical ou a causa desta ou que lhes negue injustificadamente as facilidades ou prerrogativas necessárias para o normal desenvolvimento da ação coletiva.

¹¹⁶ TJMG, Processo nº 1.0000.11.060.580-5/000, 2ª Câmara Cível, Des. Relator Roney Oliveira, data de julgamento 16.09.2011 e TJMG, Processo nº 1.0183.11.009411-1/001, 7ª Câmara Cível, Des. Oliveira Firmo, data de julgamento 24.01.2012 (Santos; Pereira, 2013, p. 16).

Idoso do Rio de Janeiro e pelo TJRJ em sede de recurso. No geral, são decisões interlocutórias – com destaque para as medidas liminares –, sentenças e acórdãos¹¹⁷. Deste universo, 8 decisões se aproximaram do teor mais restritivo anteriormente exposto, sendo 2 proferidas pela 1ª Vara da Infância, da Juventude e do Idoso do Rio de Janeiro, que integra a Justiça Comum Estadual. Levando em consideração a quantidade de ações analisadas em cada esfera judicial proporcionalmente¹¹⁸, ponderando, ainda, que não foi possível o acesso ao inteiro teor do processo de 2001, nosso campo de pesquisa aliado à revisão bibliográfica possibilita-nos levantar a hipótese de que as decisões restritivas ao direito de greve de servidores públicos da educação são mais comuns no âmbito da Justiça Comum Estadual, quando comparadas às decisões da Justiça Federal, o que demandaria uma pesquisa mais ampla para averiguação científica.

Ademais, chama a atenção o fato de que, destas 8 decisões com teor mais restritivo, 4 foram proferidas em sede de liminar, nas ações em que o sindicato figurava no polo passivo, em sua maioria com o Ministério Público figurando no polo ativo. Ou seja, metade das decisões restritivas se deram previamente à juntada de defesa por parte do ente coletivo, a qual acabava sendo apresentada de forma pioneira nos autos através da interposição de agravo de instrumento ou nas contrarrazões ao agravo¹¹⁹, sendo a contestação juntada em momento posterior.

Ainda acerca das medidas cautelares nos processos de greve, é importante observar que elas assumem papel de relevância, pois são proferidas no curso do movimento, podendo figurar até mesmo como instrumento de sua legitimação política perante a comunidade escolar. Além disso, como muitas das vezes definem questões patrimoniais, seja a aplicação de multas ou o corte de ponto do servidor, sua utilização torna-se estratégica, pois possibilita a intervenção no patrimônio do sindicato e/ou a supressão de verba de caráter alimentar do servidor grevista, como já exposto anteriormente. Neste último caso, ainda que a intervenção na remuneração do servidor não seja definitiva, visto que é possível o restabelecimento da remuneração por decisão superveniente (seja definitiva, terminativa ou em sede de recurso), este interregno é determinante, pois muitas das vezes provoca atraso no recebimento, de modo que o servidor acaba tendo que aguardar os trâmites burocráticos para implementação de folha

¹¹⁷ Por não possuírem conteúdo decisório, os despachos não foram incluídos na análise.

¹¹⁸ Em relação à Justiça Federal, verificamos um total de 37 decisões, das quais 6 demonstraram ser restritivas. Dito de outro modo, 16,21% das decisões no âmbito da Justiça Federal demonstraram ser restritivas. Em contrapartida, na Justiça Estadual, foram analisadas 5 decisões no total, das quais 2 enquadraram-se no teor restritivo. Em termos proporcionais, significa 40% de decisões restritivas na Justiça Estadual.

¹¹⁹ Dentre as ações analisadas, em apenas duas não houve interposição de agravo de instrumento, dando indícios da importância relativa à impugnação das decisões cautelares para as partes.

de pagamento suplementar. O *timing* da concessão da liminar nos processos de greve também é importante porque na maioria dos casos analisados, os movimentos são encerrados antes da prolação da sentença ou de decisão definitiva, ou seja, estas decisões momentâneas inegavelmente podem influenciar os rumos do movimento, ainda que, por óbvio, se reconheça a influência de outros fatores.

Em relação às decisões judiciais que puseram fim aos processos de greve do SINDSCOPE, verificamos que a maioria é de natureza terminativa, ou seja, determinava a extinção do processo sem a resolução do mérito¹²⁰, seguindo certo padrão. O sindicato e/ou o CPII informavam o encerramento do movimento mediante o estabelecimento consensual de acordo de reposição – muitas das vezes, na data da decisão terminativa o calendário já havia até mesmo sido integralizado –, e com isso, eram proferidas as sentenças ou os acórdãos assentando a perda do objeto da ação.

Figura 4 - Fotografia de parte da sentença prolatada nos autos da ACP nº 0014278-51.2011.4.02.5101, referente à greve de 2011



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro

Vieram-me os autos conclusos para sentença para julgamento antecipado, nos termos do art. 330, inciso I, do Código de Processo Civil.

É o Relatório.
Examinados, decido.

Trata-se de Ação Civil Pública objetivando o imediato retorno das aulas em todas as unidades de ensino do Colégio Pedro II, com a devida reposição das matérias perdida e, ainda, a condenação dos réus ao pagamento de custas e honorários advocatícios.

No caso, conforme manifestação da Autarquia de fl. 126, com o encerramento da greve as aulas foram retomadas, bem como as atividades de reposição.

Desta forma, perdeu a presente demanda o seu objeto, não havendo, evidentemente, como a prestação jurisdicional possibilitar qualquer alteração na seara jurídica das partes.

Ante o exposto, inexistindo interesse jurídico e a consequente perda do objeto, JULGO EXTINTO O PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO, nos termos dos artigos 267, IV e VI do CPC, afastada a sucumbência em honorários e demais encargos.

ACP nº 0014278-51.2011.4.02.5101 - pg. 3
Assinado eletronicamente. Certificação digital pertencente a BRUNO OTTE ROBERTO
Documento Nº: 54766433-2345-137-4-02733 - consulte a autenticidade do documento através do site <https://eproc.trf4.jus.br/>

Fonte: ACP 0014278-51.2011.4.02.5101 (Brasil, 2012).

¹²⁰ A grande maioria dos processos analisados, com exceção daqueles propostos em 2016 (ACP nº 0012579-26.2016.4.02.0000 e ACP nº 0500312-85.2016.4.02.5101) tramitaram durante a vigência do CPC de 1973, que previa em seu artigo 267 a extinção do processo sem resolução do mérito. O atual Código de Processo Civil, de 2015, traz estas hipóteses em seu artigo 485.

Um dos raros exemplos em que o julgamento ocorreu com análise de mérito se deu na ACP nº 0500312-85.2016.4.02.5101, que não se refere diretamente à greve dos servidores, mas sim às ocupações estudantis secundaristas de 2016 nos *campi* do CPII. Nesta ação, mesmo após a desocupação, que, pela lógica, resultaria na perda do objeto da ação, o MPF seguiu pleiteando a condenação da autarquia e da União em danos morais coletivos, pedido que foi julgado improcedente pela 17ª Vara Federal do Rio de Janeiro em outubro de 2018.

Por fim, importante mencionar que basicamente todas as ações examinadas tramitou somente em primeira e segunda instâncias, com exceção de uma delas, a qual chegou à apreciação na terceira instância, tanto pelo STF quanto pelo STJ, qual seja, o mandado de segurança nº 0014704-49.2000.4.02.5101, impetrado em 2000. Nele, no entanto, não houve alteração nas decisões proferidas pelas instâncias inferiores, sendo negado o seguimento ao Recurso Especial interposto pelo CPII – em que demandava a impossibilidade de remunerar os servidores sem a prestação dos serviços (corte de ponto) e a constitucionalidade do Decreto 1.480/1995 – pela Ministra do STJ Laurita Vaz, em 2006. No STF, a ação foi julgada em 2008 e a decisão proferida pelo Ministro Marco Aurélio determinou o retorno dos autos à primeira instância para julgamento do pedido de desistência formulado pelo SINDSCOPE.

Após este panorama geral, passaremos a nos debruçar sobre os entendimentos dos magistrados acerca dos principais temas controvertidos encontrados nas petições processuais. São eles: I) a competência para julgamento; II) o corte de ponto de servidor grevista; e III) a colisão entre os direitos fundamentais de greve e à educação.

4.3.3 Competência para julgamento

Como visto, em boa parte dos processos relacionados às greves do SINDSCOPE, por envolver concomitantemente servidores públicos da esfera federal, questões atinentes ao direito coletivo do trabalho e o direito difuso à educação, pairou controvérsias subjacentes à definição do órgão competente para julgamento, mais especificamente, sobre qual seria a Justiça competente. Por um lado, o SINDSCOPE sustentava a atração da competência para a Justiça Especializada do Trabalho, ressaltando o elemento coletivo das demandas grevistas, assim como a literalidade do artigo 114 incisos I e II, da CRFB/88, introduzidos pela EC 45/2004¹²¹. Por outro, o MPE-RJ defendia se tratar de competência residual da Justiça

¹²¹ Na ação analisada que tramitou na Justiça Comum Estadual (ACP nº 0241402-02.2005.8.19.0001) foi possível observar também o sindicato defendendo subsidiariamente que o conflito deveria ser resolvido pela

Estadual, sob os argumentos de que: I) na ACP proposta (nº 0241402-02.2005.8.19.0001) não se questionava o direito de greve, mas tão somente o direito à educação; II) que os professores da rede federal não estariam abarcados pelo artigo 109 da CRFB/88; e III) que a competência da Vara da Infância e Juventude se justificava a partir do artigo 148 do ECA. Uma terceira parte, autora da maioria das ações, o MPF, por sua vez, arguiu a competência da Justiça Federal com base nesse mesmo artigo 109, inciso I, da CRFB/88, tendo em vista ser o CPIO uma autarquia federal.

Em nenhuma das ações analisadas houve declínio de competência e apenas em um acórdão foi declarada a incompetência originária. Dessa forma, a grande maioria dos órgãos instados a se manifestar sobre as controvérsias assumiram tal incumbência e proferiram decisões sobre os casos. Na ACP cujo trâmite se deu na Justiça Estadual, o magistrado da 1ª Vara da Infância, da Juventude e do Idoso do Rio de Janeiro acolheu a tese do MPE-RJ, justificando que o papel do Juízo da Infância e da Juventude é o de tutelar o direito de crianças e adolescentes de frequentar a rede regular de ensino e não aferir a questão da greve. Afirma que sua tarefa se concentra em analisar a forma com que a reivindicação vinha ocorrendo. Dessa forma, o embate em relação à colisão entre o direito de greve e o direito à educação acaba reverberando também na questão da competência.

A greve de 2005 foi a que mais ensejou ações na justiça¹²², evidenciando, por conseguinte, conflitos de competência. Em outra decisão, exarada pouco tempo depois da anterior, o mesmo magistrado da 1ª Vara da Infância, da Juventude e do Idoso do Rio de Janeiro, Sandro Pitthan Espíndola, após ser confrontado com a existência de decisão divergente proferida pela 7ª Vara Federal do Rio de Janeiro, manteve seus argumentos e afirmou que a questão do conflito de competência deveria ser discutida em sede própria, tendo em vista que a decisão advinda da Justiça Federal não atendia a seus jurisdicionados (crianças e adolescentes sujeitos de direito à educação). Informada pelo sindicato acerca da existência de decisões conflitantes e da prevenção do órgão federal, a juíza da 7ª Vara Federal Maria de Lourdes Coutinho Tavares determinou a intimação do MPE-RJ para manifestação acerca da alegada prevenção. Apesar da manifestação da Promotoria, tal debate acabou suprimido em

Justiça Comum Federal, avocando o artigo 109, inciso I da CRFB/88. Ressalta-se, no entanto, que não se tratou de uma preliminar arguida em outras ações, até mesmo porque nas demais, a intenção do ente coletivo era declinar a competência para a Justiça do Trabalho, visto que já estavam tramitando na Justiça Federal.

¹²² Foi um total de 4 ações: I) ACP nº 0241402-02.2005.8.19.0001, que tramitou na 1ª Vara da Infância, da Juventude e do Idoso da Comarca da Capital do Rio de Janeiro; II) MS Coletivo Preventivo nº 0019602-32.2005.4.02.5101, que tramitou na 7ª Vara Federal do Rio de Janeiro; III) Ação de Procedimento Comum nº 0017542-52.2006.4.02.5101, cuja tramitação se deu na 12ª Vara Federal do Rio de Janeiro; e IV) Mandado de Segurança Coletivo nº 0022953-13.2005.4.02.5101, que tramitou na 16ª Vara Federal do Rio de Janeiro.

ambos os processos diante do encerramento da greve, e a questão do conflito de competência acabou não sendo julgada pelos magistrados, nem efetivamente sanada. Isto porque apesar da tese dos órgãos estaduais de que se trata de ações com partes e objetos distintos, as decisões acabavam impondo ao sindicato, durante a greve, obrigações que colidiam entre si¹²³, revelando, mais uma vez, a relevância das medidas liminares e demais decisões interlocutórias nestes tipos de ação.

Há que se mencionar, ainda, o que foi decidido no conflito de competência originária entre a primeira e a segunda instância que se manifestou na ACP nº 0012579-26.2016.4.02.0000, de 2016, no âmbito da Justiça Federal. Como exposto anteriormente, o MPF arguiu a competência originária dos Tribunais em casos de apreciação de ilegalidade da greve, distribuindo a ação para a 3ª Seção Especializada do TRF-2 por analogia à competência da Seção de Dissídios Coletivos do TRT. Apesar da existência de decisão liminar nesta ação – em que nada foi mencionado a respeito da competência –, no acórdão final, a Seção Especializada declarou por unanimidade a extinção do feito sem resolução de mérito face à incompetência originária do TRF-2 para analisar e julgar a ação, sob a justificativa de que o rol do artigo 108 da CRFB/88, que elenca taxativamente as hipóteses de competência originária dos TRFs, não abarca a situação dos autos. Ressaltamos que o referido acórdão foi proferido em maio de 2018, mais de um ano após a finalização da greve, que se deu em dezembro de 2016.

4.3.4 Corte de ponto dos servidores grevistas da educação

Em subtópico anterior, foram mapeados os principais argumentos das partes relativamente às ameaças e efetivos cortes de ponto enfrentados pelos servidores grevistas do CPII, seja defendendo (neste caso, sobretudo, a própria autarquia) ou se manifestando de forma contrária (nesta posição, com destaque para o SINDSCOPE). Em um panorama geral, foi possível aferir que as decisões prestigiaram as teses sustentadas pelo sindicato, de maneira consonante com os preceitos da liberdade sindical assentados em nossa Constituição. Nesse sentido, abordaremos algumas decisões constantes nos processos de 2000 e 2005, em que o objeto central girava em torno da possibilidade do corte de ponto, de maneira a elucidar o

¹²³ Enquanto a decisão proferida pela 7ª Vara Federal do Rio de Janeiro impunha o percentual de 30% a se manter na ativa durante a greve, a decisão emanada da 1ª Vara da Infância, da Juventude e do Idoso do Rio de Janeiro previa o retorno dos docentes em porcentagens definidas em uma proposta de conciliação apresentada pelo diretor geral do CPII, no geral, maior do que a primeira.

pensamento dos julgadores, suas atividades de construção, formulações e algumas divergências nos entendimentos.

Na decisão liminar (de junho de 2000) e na sentença (de setembro de 2000) sobre o MS Coletivo Preventivo nº 0014704-49.2000.4.02.5101, o mesmo juiz federal que em 2005 iria conceder decisão considerada restritiva¹²⁴, Wilney Magno de Azevedo Silva, atuando na 2ª Vara Federal do Rio de Janeiro, acolheu o pleito do SINDSCOPE no sentido de determinar a abstenção do corte de ponto. Afirma que os atos da greve denunciavam uma situação de penúria em que se encontravam os servidores públicos federais pela defasagem salarial ao longo de quase seis anos e o imobilismo do Executivo em discutir o tema ou negociar para abrandar este cenário. Após uma crítica contundente à situação política do país à época, que incluía o desequilíbrio fiscal e a vulneração de princípios consagrados na CRFB/88 pelo constituinte reformador – segundo o magistrado, o constituinte derivado ao longo da década de 1990 se consolidou, na realidade, como constituinte reformador –, pontua que o ato do corte de ponto embasado no Decreto 1.480/95 nega aos servidores o devido processo e que a perda de verbas alimentares atinge não apenas estes servidores, mas também os familiares e terceiros.

Observamos, portanto, que ambas as decisões não se coadunam com o que Santos e Pereira (2013, p. 16) definiram como uma jurisprudência restritiva ao direito de greve, na medida em que o magistrado também se preocupa em lançar luz sobre a plausibilidade da reivindicação, destacando aspectos materiais relevantes sobre o movimento e não reduzindo sua análise a elementos dogmáticos. Em relação a estes, mais precisamente à discussão levantada acerca da constitucionalidade/legalidade do Decreto 1.480/95, apesar de caracterizar o ato administrativo do CPII, cujo pilar era o referido decreto, como um abuso, é possível notar a inexistência de qualquer menção à (im)possibilidade/inconstitucionalidade de decretos meramente regulamentares em nosso ordenamento. Não houve na decisão o enfrentamento do debate acerca da regulamentação do direito de greve de servidor público por meio de atos administrativos e o cotejo com o texto constitucional (artigo 37, inciso VII da CRFB/88), que, por sua vez, prevê a necessidade de edição de lei.

O processo chegou até a segunda instância, TRF-2, após a interposição da apelação por parte do CPII, sendo proferido o acórdão de relatoria do desembargador Luiz Antônio Soares, em abril de 2003. Nele, o julgador levanta a questão da eficácia do artigo 37, inciso VII, da CRFB/88, afirmando se tratar de norma de eficácia contida, que, a seu ver, depende de norma regulamentadora, sem a qual qualquer movimento de paralisação poderia ser

¹²⁴ Analisada no tópico “3.3.2.1 As decisões restritivas ao direito de greve”.

considerado ilegal caso não houvesse a autorização por parte da própria Administração. No entanto, é possível conceber certo descompasso entre esta compreensão do magistrado e a concepção de José Afonso da Silva em sua classificação das normas constitucionais, já examinada nesta dissertação. Isto porque, segundo o constitucionalista, apesar de carecerem de uma regulamentação posterior que confira limites e parâmetros à sua eficácia, as normas de eficácia contida apresentam aplicabilidade direta e imediata (Silva, 1998, p. 82-83), não sendo razoável que necessitem (ou fiquem reféns) de autorização da Administração para produzirem efeito, pois significaria, na prática, terem a sua eficácia esvaziada.

Ainda em relação ao acórdão, em que pese esta compreensão acerca da eficácia da norma constitucional em questão, a falta de procedimento administrativo prévio à imposição do ato que determinou o corte de ponto (considerado uma sanção disciplinar) significa, na visão dos julgadores, uma ofensa aos princípios da legalidade e da moralidade, e foi fator determinante para a manutenção da sentença. Há, portanto, um entendimento distinto daquele exarado pelo magistrado da primeira instância, o qual associa a violação dos referidos princípios constitucionais à falta do devido processo legal, portanto judicial e não administrativo. Importa dizer que para o juízo de primeira instância, a declaração de ilegalidade ou abusividade da greve é de competência do Judiciário e não do Administrativo, entendimento que consideramos mais alinhado à perspectiva constitucional, sem desconsiderar, no entanto, os impasses e problemas resultantes do excesso de discricionariedade que permeia o fenômeno da absorção do instituto da greve no serviço público pelo direito desde a CRFB/88.

No MS Coletivo Preventivo nº 0019602-32.2005.4.02.5101, a juíza federal Maria de Lourdes Coutinho Tavares da 7ª Vara Federal do Rio de Janeiro proferiu, em setembro de 2005, medida liminar também contrária ao corte de ponto que vinha sendo anunciado à época daquela greve pela direção do CPII por meio de Nota Oficial. Sublinha a magistrada que o desconto na remuneração importaria na invalidação do próprio direito de greve dos servidores, em virtude da inexistência de sentença declaratória da inconstitucionalidade ou ilegalidade da greve. Para a magistrada, “a ameaça de corte de pagamento representa uma imposição de retorno, o que implica em eliminar o próprio direito garantido pela Constituição. Tirando-se a remuneração, suprime-se o direito” (Brasil, 2007d). A referida decisão se destaca também por ter implementado a ponderação mediante a fixação de um percentual mínimo de 30% de servidores a se manterem na ativa, de observância obrigatória pelo sindicato para garantir o pagamento integral da remuneração. Por esse motivo, tal decisão será retomada no tópico posterior, ao passo que acaba, na prática, também exercendo o cotejo entre o direito de

greve e à educação. Por ora, cumpre-nos refletir que assim como a maioria das decisões analisadas, esta última também se manifesta de forma contrária ao corte de ponto.

4.3.5 A colisão entre direitos fundamentais e o tratamento da educação como serviço essencial

A maioria das decisões analisadas apontou o conflito entre dois direitos fundamentais: o de greve e à educação e expressou entendimento no sentido de considerar a educação um serviço essencial, seguindo a tendência da jurisprudência já constatada ao longo da pesquisa. Algumas exploraram os ditames da lei 7.783/89, as possibilidades e limites de sua extensão por analogia à greve no serviço público, sem abordar, contudo, as definições e entendimentos da OIT e com poucas menções ao princípio da proteção integral à criança e ao adolescente, amplamente aludido pelo Ministério Público em suas petições. Foi possível verificar que o teor das decisões perquiridas não foi restritivo, com destaque para o empenho dos julgadores na tarefa da ponderação¹²⁵ e a fixação de percentuais mínimos condizentes com a existência dos movimentos grevistas. No que se refere ao direito à educação, observamos, ainda, certa aproximação entre os conceitos de atividade essencial e de direito público subjetivo a partir da indicação nas decisões de diversos dispositivos constitucionais que elevam a educação (sobretudo o ensino básico) a um dever do Estado. Ou seja, partindo da compreensão de que se trata de um direito passível de ser exigido perante o Estado, a educação foi considerada na maioria dos processos de greve do SINDSCOPE como um serviço essencial, conquanto sem mencionar o conceito estrito proposto pela OIT.

Como exemplo, citamos as decisões exaradas no âmbito da ACP nº 0042159-66.2012.4.02.5101, relativos à greve de 2012, tanto a liminar, de autoria do juiz Marcello Enes Figueira em agosto de 2012, quanto a sentença de março de 2014, prolatada pela juíza Regina Coeli Formisano, ambos da 6ª Vara Federal do Rio de Janeiro. Registraram que o movimento ofende o direito à educação assegurado pelo artigo 205 da CRFB/88, devido à restrição das atividades, importando em prejuízo para os alunos. No entanto, asseveram que ao mesmo tempo, traduz o exercício de um direito constitucionalmente assegurado aos professores do CPPII, nas palavras da magistrada: “direito este que não pode ser aniquilado na difícil tarefa de ponderação que se impõe em face do choque de normas de igual hierarquia (hierarquia constitucional) [...]” (Brasil, 2013). Ademais, enquadra a educação pública na

¹²⁵ Não de forma pormenorizada, como proposto por Alexy em sua teorização. Nesse sentido, ver nota de rodapé nº 73.

categoria de serviços ou atividades essenciais, conforme assenta o magistrado: “por outro lado, o art. 11 da Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, determina que, em se tratando de serviços ou atividades essenciais – e o ensino público certamente enquadra-se nesta categoria –” (Brasil, 2013). A compreensão de que a educação pública consiste em atividade essencial, por sua vez, implica na garantia da prestação de atividades indispensáveis para o atendimento das necessidades inadiáveis durante o período da greve, este conceito sim bastante explorado na decisão. Diante dessas ponderações, ambos os magistrados consideraram o atendimento imediato dos alunos do 3º ano do ensino médio como prestação de atividades inadiáveis, devido aos óbices para o ingresso no ensino superior ou em algum cargo público. O percentual a ser fixado para garantia de tais atividades inadiáveis, segundo a julgadora, ficaria a cargo de um acordo entre as partes, o que, no entanto, não chegou a ser estabelecido tendo em vista que a greve já havia se encerrado no momento da prolação da sentença. Esta, por sua vez, apenas extinguiu o processo sem resolução de mérito.

Nesse mesmo sentido caminhou a já mencionada sentença de autoria da juíza Maria de Lourdes Coutinho Tavares, que impediu o corte de ponto dos servidores grevistas no contexto da greve de 2005, fixando o percentual de 30% de servidores a se manterem na ativa durante a greve para o atendimento das necessidades inadiáveis. Neste caso, a julgadora não determinou o nicho de estudantes a ser atendido pelos trabalhadores ativos, apenas o referido percentual, devendo ser considerada a vontade dos servidores e podendo incluir aqueles considerados “fura-greves”, conforme esclarecido em decisão posterior. A sentença também não se debruça sobre a conceituação dos serviços essenciais, limitando-se a concebê-los como aqueles em que não deve ocorrer descontinuidade, sem prejuízo dos destinatários dos serviços.

Há que se mencionar a existência de entendimentos distintos mesmo no grupo das decisões que concebem a educação como um serviço essencial. A título exemplificativo encontra-se o voto do relator, desembargador José Antônio Lisboa Neiva, no acórdão do TRF-2 referente à ação indenizatória nº 0017542-52.2006.4.02.5101, proposta por Eloi Ferreira de Araújo. Destaca o relator em manifestação de maio de 2011 que,

Em outro momento, no julgamento do Mandado de Injunção nº 712 – Relator Ministro Eros Grau, o Plenário da Suprema Corte assentou que 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. Inexiste dúvida quanto à educação ser um direito constitucional e à atividade desempenhada pelo professor se enquadrar no conceito de atividade essencial. No entanto, no caso concreto, em nada adiantaria aplicar os limites existentes na Lei n. 7.783/89, com a manutenção de parte dos professores, em percentual de 30%, 40% ou 50%, se o propósito de assegurar o serviço prestado para todos os alunos não se alcançaria.

Na verdade, quanto ao direito em questão – educação, a reposição de aulas é a única forma de evitar prejuízo ao aluno e assim foi feito pelas partes rés [...] (Brasil, 2011).

Dessa forma, enquanto parte dos julgadores fixou por decisão liminar percentuais mínimos, geralmente aplicando o artigo 11 da lei de greve por analogia, como visto, em outras decisões chegou a ser declarado que tais percentuais não constituem meio eficaz para o pleno atendimento das atividades educacionais, o que seria possível apenas através da reposição das aulas.

Por outro lado, uma terceira perspectiva minoritária – nas ações de greve do SINDSCOPE e na jurisprudência do STF –, não considera a educação um serviço essencial. A exemplo, o voto do desembargador Cláudio de Mello Tavares no acórdão do TJRJ que julgou o agravo de instrumento nº 2001.002.14.447, referente à greve de 2001, em que afirma “é mister destacar que a atividade dos professores não é tida nos termos da lei como essencial [...]” (Brasil, 2010) e transcreve o rol do artigo 10 da lei de greve, o qual não engloba a educação (nem especificamente o ensino), para justificar tal concepção.

Em relação à tese do Ministério Público e, por vezes, do CPIO acerca da ofensa aos princípios administrativos do interesse público e da continuidade do serviço público em decorrência de greve, foi possível observar que também se trata de um ponto que gerou entendimentos antagônicos por parte dos julgadores. Na ACP nº 0012579-26.2016.4.02.0000, o desembargador do TRF-2 Guilherme Diefenthaler, em decisão liminar que indeferiu o pleito de retorno imediato dos servidores grevistas, determinou que a reposição das aulas após o término da greve elide a presunção de afronta aos referidos princípios do direito administrativo, com o cumprimento dos 200 dias letivos previstos em lei.

4.3.6 As decisões restritivas ao direito de greve

Optamos por abordar as decisões restritivas em subseção própria, posto que são dissonantes das demais, de modo que iniciaremos pela mais antiga. Trata-se de decisão liminar proferida na ação civil pública movida pelo MPE-RJ em face do SINDSCOPE em 2001, cujo acesso ao inteiro teor não foi possível¹²⁶. As informações foram extraídas do acórdão de relatoria do desembargador Claudio de Mello Tavares do TJRJ, no agravo de instrumento nº 2001.002.14.447, acórdão este que se encontra anexado à ACP nº 0241402-02.2005.8.19.0001, de 2005. Ambas as ACPs, tanto a de 2001 quanto a de 2005, continham o mesmo pedido relativamente ao retorno de funcionários e professores do CPIO,

¹²⁶ Ver nota de rodapé nº 82.

paralisados em decorrência de greve, e tramitaram perante a 1ª Vara da Infância, da Juventude e do Idoso do Rio de Janeiro. Foi este o órgão que proferiu decisão liminar para determinar que os docentes retornassem às atividades sob pena de multa diária de cinco reais por aluno regularmente inscrito.

Dessa forma, é possível verificar uma aplicação de multa desproporcional, de caráter coercitivo, cujo cálculo toma como base os alunos inscritos em cada disciplina, o que resultaria até mesmo em disparidades nos valores devidos pelos docentes grevistas. Professores que aderiram à mesma greve e participaram dos mesmos atos coletivos poderiam ser penalizados com valores distintos de multa. Interessante notar, no entanto, que o próprio acórdão pelo qual tomamos conhecimento da referida decisão cautelar, além de reformá-la, tece incisivas críticas:

Embora o efeito seja o mesmo – o esvaziamento financeiro dos participantes – as consequências poderiam ser maiores considerando-se que a multa extrapolaria a própria remuneração mensal atingindo o patrimônio de cada grevista, com perda econômica irreversível, além do caráter de punição capaz de levar humilhação perante familiares, alunos e grevistas genuflexos ao poder maior.

Aceitar tal imposição é retornar aos anos de grande repressão na Europa, como de 1236 a 1919, num retrocesso do Direito e dos preceitos constitucionais. Eventualmente ressurgiria o Código Penal Brasileiro de 1890, onde a greve era tida como delito. De triste memória subiria à tona a Emenda Constitucional nº 01/69 que lançou o Brasil no túnel da ditadura (Brasil, 2010).

Merece destaque o fato de a multa não ter sido direcionada ao sindicato da categoria, mas aos próprios grevistas, outra forma de individualização das condutas coletivas. Ela acarretaria diminuição parcial ou até mesmo total da remuneração do servidor grevista, sendo capaz de gerar até mesmo uma dívida, a depender da quantidade de dias de paralisação. Como bem acentuado pelo desembargador do TJRJ, trata-se de medida eivada por inconstitucionalidade.

A segunda decisão a qual caracterizamos como restritiva foi proferida em setembro de 2005, na ACP nº 0241402-02.2005.8.19.0001, também no âmbito da 1ª Vara da Infância, da Juventude e do Idoso do Rio de Janeiro, pelo juiz Sandro Pitthan Espíndola. Em que pese o registro de sua preocupação em não inviabilizar o direito de reivindicação dos servidores do CPII – afirmando, ainda, que os objetivos do movimento em relação à proteção da educação pública são frequentemente negligenciados pelas autoridades –, o magistrado deferiu parcialmente o pedido de liminar formulado pelo MPE-RJ no sentido de impor o encerramento da greve. A decisão atendeu uma proposta conciliatória apresentada pela direção-geral do CPII no que concerne à manutenção do ensino nas unidades escolares, sem a

necessidade de reposição das aulas¹²⁷, considerando, portanto, a educação um serviço essencial. Não obstante, a referida proposta foi elaborada unilateralmente pela direção, alijando a participação do sindicato e da própria categoria, de modo que o atendimento das necessidades educacionais consideradas inadiáveis à comunidade desconsiderou as percepções e interesses do ente coletivo e dos servidores do CPII, em dissonância do regramento internacional acerca do direito coletivo, segundo o qual a fixação de funcionamento dos serviços mínimos deve ser objeto de negociação prévia da qual participem os próprios trabalhadores (Schlottfeldt; Dutra, 2022, p. 79), bem como da própria lei de greve, em seu artigo 11, passível de ser aplicado por analogia¹²⁸.

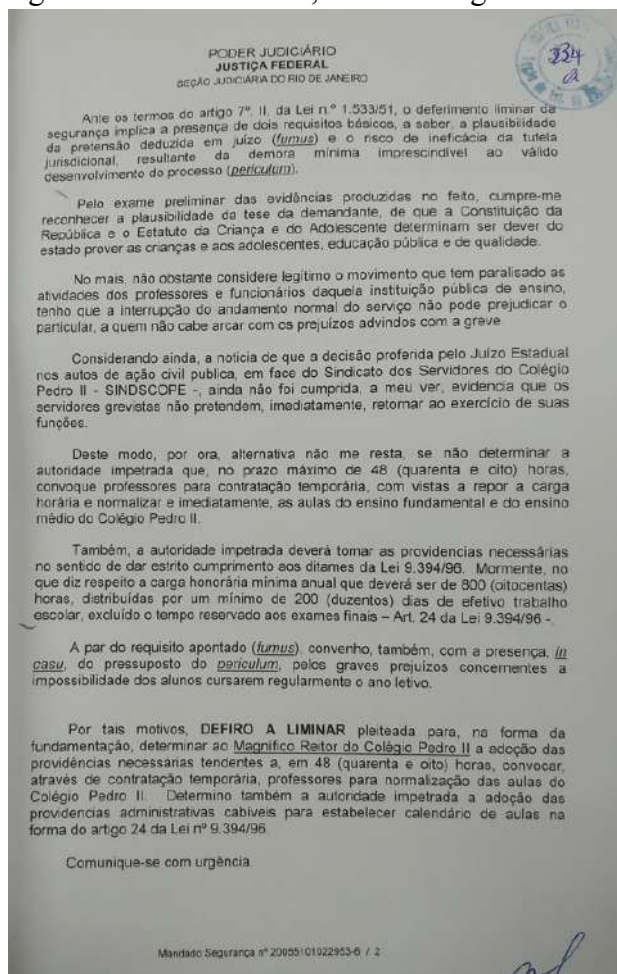
A terceira decisão se difere das anteriores por ter sido proferida em segunda instância, pelo desembargador do TRF-2 Frederico Gueiros, no MS coletivo preventivo nº 0019602-32.2005.4.02.5101, em outubro de 2005. Trata-se de pedido de suspensão dos efeitos da decisão liminar proferida pela magistrada Maria de Lourdes Coutinho Tavares, que impedia o corte de ponto imediato (sem a prévia aferição da legalidade pelo Judiciário) dos servidores aderentes à greve de 2005 e fixava o percentual mínimo de 30% na ativa. Na suspensão da liminar, o julgador destacou que o desconto prévio garante o equilíbrio na relação entre as partes, fazendo com que a autarquia não arque sozinha com os ônus da greve. Além disso, assevera que tal medida preserva os princípios administrativos do interesse público e a da continuidade do serviço público, pois assegura que a greve não será prolongada por tempo indeterminado capaz de prejudicar serviço essencial e comprometer o calendário escolar.

A quarta decisão enquadrada nessa perspectiva restritiva encontra-se nos autos do MS coletivo nº 0022953-13.2005.4.02.5101 e foi exarada liminarmente pelo juiz federal Wilney Magno de Azevedo Silva, em novembro de 2005. Atendendo ao pedido formulado pela Associação de Pais e Amigos do CPII, o magistrado determinou que o reitor promovesse a contratação temporária de professores dentro do prazo de 48h para garantir o restabelecimento das aulas do ensino fundamental e médio no contexto da greve.

¹²⁷ A proposta se baseia no seguinte esquema de funcionamento: I) disciplinas cuja carga horária seja de 3 horas semanais: 2/3 das aulas seriam ministradas com transmissão de conteúdo programado para o segundo semestre; 1/3 de revisão dos pontos nodais já lecionados. II) Nas disciplinas de 2 e de 4 horas semanais: 50% na transmissão do novo conteúdo e 50% na revisão dos pontos nodais. III) Escolha de um dia da semana, alternadamente, isto é, par ou ímpar, para que os professores compareçam às atividades do sindicato (Brasil, 2010).

¹²⁸ Art. 11. Nos serviços ou atividades essenciais, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados, de comum acordo, a garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade (Brasil, 1989).

Figura 5 - Fotografia de parte da decisão liminar exarada pelo juiz federal Wilney Magno de Azevedo Silva, referente à greve de 2005



Fonte: MS coletivo nº 0022953-13.2005.4.02.5101 (Brasil, 2009).

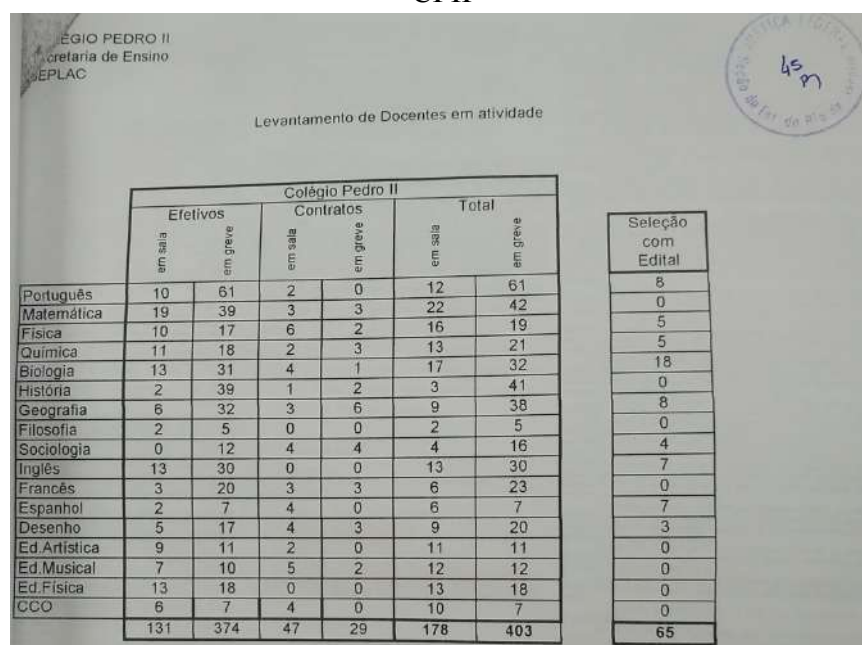
Em que pese a tímida ponderação acerca da consideração da legitimidade do movimento, a referida decisão se mostra altamente restritiva, porquanto determinou o procedimento de contratações temporárias para substituição de todos os trabalhadores grevistas, conforme acepção da expressão “normalização das aulas”. Até mesmo a lei de greve em seu artigo 12¹²⁹, apesar de prever a possibilidade de contratação de trabalhadores pelo Poder Público para substituição dos grevistas, determina que estas se limitem ao atendimento dos serviços indispensáveis (atividades inadiáveis). Em outras palavras, a lei aplicada por analogia não determina que haja contratações ilimitadas durante as paralisações, preservando, dessa forma, o direito constitucional de greve. Por outro lado, a decisão sob análise estipula a contratação temporária com vistas a normalizar as aulas do ensino fundamental e médio, deixando de fazer qualquer ponderação acerca de garantia de serviços

¹²⁹ Art. 12. No caso de inobservância do disposto no artigo anterior, o Poder Público assegurará a prestação dos serviços indispensáveis (Brasil, 1989).

mínimos e do atendimento de atividades inadiáveis. Sob o lastro teórico de Ermida Uriarte (1989, p. 23), a decisão poderia ser reputada como uma conduta antissindical, pois impõe óbices excessivos ao normal desenvolvimento da ação coletiva dos servidores grevistas do CPII.

A resposta processual do diretor geral do colégio à época, Wilson Choeri, mediante ofício, apresenta ao magistrado outras debilidades da decisão, tais quais os entraves fáticos, jurídicos e legislativos de proceder com a contratação de centenas de docentes temporários dentro do exíguo prazo designado de 48h. O documento, que se encontra reproduzido no quadro abaixo, contém diversas informações relevantes, como a quantidade de docentes que compunham o quadro da autarquia federal de ensino à época (505 efetivos e 76 substitutos)¹³⁰, dentre os quais aproximadamente 70% aderiram à greve.

Figura 6 - Fotografia do levantamento de docentes em atividade apresentado pelo Diretor do CPII



	Efetivos		Contratos		Total		Seleção com Edital
	em sala	em greve	em sala	em greve	em sala	em greve	
Português	10	61	2	0	12	61	8
Matemática	19	39	3	3	22	42	0
Física	10	17	6	2	16	19	5
Química	11	18	2	3	13	21	5
Biologia	13	31	4	1	17	32	18
História	2	39	1	2	3	41	0
Geografia	6	32	3	6	9	38	8
Filosofia	2	5	0	0	2	5	0
Sociologia	0	12	4	4	4	16	4
Inglês	13	30	0	0	13	30	7
Francês	3	20	3	3	6	23	0
Espanhol	2	7	4	0	6	7	7
Desenho	5	17	4	3	9	20	3
Ed. Artística	9	11	2	0	11	11	0
Ed. Musical	7	10	5	2	12	12	0
Ed. Física	13	18	0	0	13	18	0
CCO	6	7	4	0	10	7	0
	131	374	47	29	178	403	65

Fonte: MS coletivo nº 0022953-13.2005.4.02.5101 (Brasil, 2009).

Outra informação constante no referido ofício expedido pelo diretor Choeri diz respeito à possibilidade de comprometimento da qualidade do ensino ofertado no CPII. Em suas palavras:

¹³⁰ Os dados mais atuais disponibilizados no sítio eletrônico do CPII através do projeto “CPII em números” se referem ao ano de 2021 e demonstram que, mais recentemente, a autarquia conta com um quadro funcional de 2.316 servidores, dos quais 1.196 eram docentes efetivos, 121 docentes contratados, 997 técnicos administrativos e 2 técnicos administrativos contratados (CPII, 2023b).

“[...] fico a me perguntar, qualquer que seja o número [de contratações temporárias], se não incorreremos no sério risco de comprometer a qualidade do ensino que insistimos – apesar de greves – em ministrar no Colégio Pedro II, para a qual é absolutamente indispensável que tenha o docente formação compatível com o nível de exigência do trabalho que, por sua história e tradição, é desenvolvido entre nossos alunos. Haveria em tão curto prazo, como encontrar professores de gabarito e com disponibilidade de horário para responder ao nosso chamado?” (Brasil, 2009).

É possível conceber, portanto, que a referida decisão revela inconsistências, as quais demonstram, de certa forma, o afastamento do magistrado em relação aos conhecimentos específicos acerca do direito coletivo do trabalho, suas acepções doutrinárias e jurisprudenciais, ao desconsiderar todo o debate acerca das greves em serviços públicos essenciais. Também é permeada por fragilidades em relação à observância de preceitos do direito administrativo, como a estrita vinculação da Administração ao princípio da legalidade, assim como por uma incompreensão geral acerca da estruturação político-administrativa do CPII, o que a tornava formal e materialmente impossível de ser cumprida.

Nestes mesmos autos foram proferidas outras 3 decisões restritivas após a concessão da medida liminar: I) em dezembro de 2005, o desembargador Frederico Gueiros negou o pedido de suspensão dos efeitos da liminar formulado pelo CPII. Os fundamentos se assemelham àqueles utilizados pelo próprio desembargador em decisão nos autos do MS coletivo preventivo nº 0019602-32.2005.4.02.5101 analisada anteriormente. Acrescenta que a contratação temporária de interesse público, que inclui a interrupção das aulas por longo período, está prevista no artigo 2º da lei 8.745/93¹³¹, mesmo que este não se incluía nas normativas que tratam especificamente do direito de greve; II) Em abril de 2006, o magistrado Wilney Magno proferiu sentença tornando definitivo o entendimento da decisão liminar, reportando-se aos argumentos nela elencados e reconhecendo a tese jurídica sustentada pela Associação de Pais e Amigos do CPII; III) Por fim, o mesmo magistrado, em maio de 2006, negou provimento aos embargos de declaração opostos pelo SINDSCOPE, considerando a sentença desfavorável. Afirmou inexistir antinomia interna na decisão impugnada.

A oitava decisão que classificamos como restritiva ao direito de greve é datada de 16 de novembro de 2016, aproximadamente dez anos após a que analisamos anteriormente, e se encontra na ACP 0500312-85.2016.4.02.5101, cujo objeto consistia nas ocupações estudantis aos *campi* do CPII. Após audiência de conciliação, que contou com a participação de representantes do SINDSCOPE, o magistrado da 17ª Vara Federal Eugenio Rosa de Araújo, exarou decisão abordando diretamente o direito de greve dos servidores públicos. Afirma que, se por um lado, a princípio, é legítima a manifestação política de parte dos alunos e, do

¹³¹ Dispositivo que prevê as hipóteses de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

mesmo modo, a greve de parte dos servidores, o administrador, de forma legal e igualmente legítima, tem à sua disposição regras a serem aplicadas para concretização da cidadania, em observância ao princípio da responsabilidade. Acresce a necessidade de se observar o que foi decidido em plenário pelo STF no REEx 693.456/RJ, transcrevendo parte do julgado e conferindo enfoque para o desconto dos dias não trabalhados em virtude de greve. Menciona ainda a possibilidade de o sindicato ser responsabilizado em ações de indenização ajuizadas por aqueles que se sentirem prejudicados com a greve, citando de forma exemplificativa nesse sentido um precedente do STJ que instituiu a obrigação de pagamento de indenização pelo sindicato em vista dos prejuízos sofridos devido à paralisação. Ou seja, o magistrado determina que o reitor do CPIO aplique o entendimento do STF em relação ao corte de ponto em uma ação que não foi movida com essa finalidade, estabelecendo o prazo de 60 dias para a “volta à normalidade do funcionamento do Colégio”.

Consideramos a referida decisão restritiva na esteira das discussões já abordadas no capítulo 2 em relação ao referido precedente do STF de 2016, em consonância com os votos dos ministros que levantaram divergência no momento do julgamento, em especial o entendimento do ministro Fachin, ao sublinhar que o corte de ponto sem a prévia análise da legalidade do movimento traduz que seus prejuízos imediatos devem ser suportados apenas pelos grevistas, aniquilando o direito de greve no serviço público (Brasil, 2016, p. 84). Ademais, salta aos olhos a concepção do magistrado acerca da responsabilidade civil em decorrência da realização de greve, remetendo-nos à ação indenizatória proposta pelo pai Eloi Ferreira de Araújo (representando sua filha, estudante do CPIO). Entendemos que a propositura destas ações individuais com pleito indenizatório em virtude de greve, as quais impõem prejuízos ao ente coletivo tratam-se, com efeito, da mobilização do direito para negar outro direito, o de greve, paradoxo que não encontra esteio em nossa Constituição. Há que se mencionar, no entanto, que a referida decisão foi reformada, após a interposição de agravo de instrumento, por decisão do TRF-2, afirmando que a ordem judicial dirigida ao reitor do CPIO no sentido de aplicar o decidido pelo plenário do STF no REEx 693.456 constitui matéria estranha à lide, tratando-se, portanto, de decisão *extra-petita*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A greve na educação pública constitui um tema de caráter eminentemente polêmico e divide opiniões nos diversos setores de nossa sociedade. Existem aqueles que se posicionam de forma contrária ou mais tendenciosa no sentido de sua restrição, enfatizando a relevância da educação para a concretização dos objetivos de nosso Estado Democrático de Direito. Em contrapartida, outros defendem a greve como instrumento de luta não apenas para obtenção de conquistas para a categoria dos profissionais da educação, mas relacionam tais conquistas à efetivação de uma educação verdadeiramente de qualidade. Tais divergências alcançam o Judiciário na medida em que, no plano concreto, as greves neste setor, mesmo em períodos históricos em que houve sua expressa proibição pela normatividade infraconstitucional e até mesmo constitucional, seguem ocorrendo, exprimindo-se como um fenômeno sociojurídico.

A presente pesquisa se debruçou sobre este tema com o escopo de conceber as formas de manifestação desses conflitos na relação de trabalho da função pública e sua absorção pelo direito. Adotando o método sociojurídico crítico e, como marco teórico, as concepções pluralistas, o conflito é caracterizado como constitutivo das relações sociais em uma sociedade cujo ordenamento jurídico está calcado no elemento democrático, de modo que a greve traduz uma de suas principais formas de exteriorização. Nesse sentido, a alta incidência das greves na educação pública, somada a outros fatores, contribuiu para a escolha desta categoria profissional, partindo das experiências grevistas do SINDSCOPE que foram judicializadas, em um recorte temporal de análise de 1995, desde a transformação da antiga ASCOPE em sindicato, até 2022. Neste recorte temporal alargado observamos como os conflitos grevistas da educação no Colégio Pedro II chegaram até o Judiciário e quais foram as resoluções oferecidas por este Poder. Isto inclui as principais disputas teórico-argumentativas e dogmáticas e as respostas em formato de decisões judiciais, suas reverberações no campo sindical e na própria esfera jurídica, os principais atores processuais envolvidos, assim como os reflexos de decisões paradigmáticas proferidas em caráter *erga omnes* pelo STF em casos concretos envolvendo as greves no setor público.

A partir da análise de 10 ações ajuizadas entre os anos de 2000 e 2016, nas quais o sindicato figurou no polo passivo, ativo ou como interessado direto, foi possível tecer algumas constatações. A primeira delas endossa o raciocínio trilhado com base na revisão bibliográfica de que há um protagonismo da construção jurisprudencial na conformação de regras e parâmetros para o exercício do direito de greve no serviço público em virtude da omissão legislativa em relação ao artigo 37, inciso VII, que perdura desde a promulgação da

CRFB/88. Desse modo, o STF, operando atividade criadora de direito, por meio dos mandados de injunção 670, 708 e 712, julgados em 2007, não apenas definiu a aplicação analógica da lei de greve do setor privado como procedeu a uma interpretação deste dispositivo normativo para adequá-lo aos casos de greve no serviço público. No caso-referência das greves do SINDSCOPE, observamos que tal julgado paradigmático impactou diretamente no reconhecimento jurídico da possibilidade de exercício da greve, o que vinha sendo questionado com base na argumentação de que a norma constitucional em referência seria classificada como de eficácia limitada, carecendo, por conseguinte, de regulamentação para produção de seus efeitos.

Após o exame do inteiro teor dos processos, a pesquisa apontou como principais disputas teórico-argumentativas concernentes ao direito de greve no serviço público educacional em demandas judiciais, questões atinentes: I) à competência para julgamento; II) ao corte de ponto de servidor grevista; e III) à colisão entre os direitos fundamentais de greve e à educação, sendo estas últimas incidentes em todas as ações analisadas.

No que tange à competência para julgamento, duas disputas interpretativas sobressaíram. A primeira diz respeito à defesa pelo sindicato da competência da Justiça Especializada do Trabalho para julgar sobretudo as demandas que versavam sobre o retorno das aulas e reposição dos dias de greve, com base na literalidade do artigo 114, incisos I e II da CRFB/88, introduzidos pela EC 45/2004, ao passo que o MPF, MPE-RJ e CPII, de modo distinto, arguíam a competência da Justiça Comum, alegando que as controvérsias não se relacionavam a questões de trabalho, mas sim à defesa da educação de crianças e adolescentes.

Nesse sentido, encontramos na bibliografia consultada críticas acerca dos posicionamentos de magistrados atuantes na Justiça Comum em prol da posse e da propriedade, lógica processual distinta daquela que rege o tratamento das demandas envolvendo direito de greve. Não obstante, em nosso campo de pesquisa, foi observado que, em ação envolvendo a desocupação de ambientes escolares em virtude de manifestação, a lógica da decisão proferida no âmbito da Justiça Comum Federal não se coaduna com a que foi objeto de crítica. A segunda disputa emerge em casos de incidência de decisões conflitantes proferidas pela Justiça Estadual e pela Justiça Federal em ações distintas, cujo objeto, porém, aludia ao mesmo movimento grevista. Apesar dos conflitos interpretativos, não houve declínio de competência em nenhuma ação analisada, tão somente em um acórdão foi declarada a incompetência originária por parte do órgão julgador de Segunda Instância.

O corte de ponto do servidor grevista foi outro tema controvertido incidente nos processos perquiridos e suscitaram reflexões diversas. Dentre elas, destacamos a inconstitucionalidade de decretos e atos administrativos que engendram uma regulamentação ao direito de greve, em dissonância da disposição constitucional que prevê a necessidade de edição de ato legislativo. Conquanto tal debate tenha despontado com maior vigor em ações mais antigas, ressaltamos sua atualidade por meio dos dados sobre as Mesas Nacionais de Negociação Permanente (MNNPs) dispostos no capítulo 2, sobretudo no que concerne às demandas da Bancada Sindical de revogação de instruções normativas editadas durante o governo Bolsonaro (2019-2022) e até mesmo no atual governo Lula (2023-2026), cujo conteúdo denota um tratamento restritivo ao direito de greve do servidor público. Nesse sentido, a pesquisa ainda buscou evidenciar a forte conexão entre a greve e a negociação coletiva, institutos que não se restringem à relação de trabalho no âmbito privado e constituem verdadeiros vasos comunicantes da seiva da autonomia coletiva e da liberdade sindical, conforme aduziu Paes (2016, p. 85).

Ademais, ressaltamos os embates acerca do corte de ponto como uma espécie de “punição” aos grevistas, que se opõe a uma tradição de não desconto erigida no âmbito do julgamento de processos de greves de servidores públicos e confrontada pelo precedente do STF no REEx 693.456/RJ, abordado no capítulo 2 como um julgado altamente restritivo ao direito de greve. Como pano de fundo desta espécie de tradição de não desconto, encontram-se uma forte tendência ao estabelecimento do Termo de Acordo de reposição das aulas pelos profissionais de educação no momento de encerramento da greve, e, sobretudo, um certo consenso social acerca da justeza das reivindicações apresentadas pelos grevistas, que engloba o reconhecimento da necessidade de melhores condições de trabalho, maiores investimentos para a educação e a valorização da categoria. A pesquisa ainda demonstrou que as campanhas salariais são historicamente estopins de grande parte das greves, em razão da falta de concessão de reajuste anual, situação que se intensificou após o ano de 2016, provocando substanciais defasagens remuneratórias para os servidores. O tema vem sendo fruto de intensos debates também no âmbito das Mesas Nacionais de Negociação Permanente (MNNPs) e, neste momento, a greve já é uma realidade em diversas instituições de ensino federais.

O estudo ainda apontou que o tema de maior destaque e incidência nas ações judiciais referentes à greve no setor público educacional é a colisão entre os direitos fundamentais de greve e à educação. Por um lado, atores como o MPF, o MPE-RJ e parte da bibliografia ligada sobretudo à doutrina administrativista sustentam a prevalência do direito à educação,

mediante a defesa do melhor interesse da criança, do interesse geral e do princípio da continuidade do serviço público, que se desdobram na defesa do direito do usuário do serviço educacional. Esses critérios argumentativos diferenciadores da greve em serviços públicos considerados essenciais foram aprofundados de maneira teórica no capítulo 3, ao passo que, como observado, acabam sendo assimilados como limitadores naturais do direito de greve, pois afetam um dos principais pilares de funcionamento e manutenção do Estado, qual seja, a satisfação das necessidades da comunidade por meio dos serviços públicos. Não obstante, a crítica tecida por autores do campo crítico permite-nos constatar a superação das teorias unilateralistas pela CRFB/88, além de amparar a compreensão de que o interesse geral vai muito além da prestação contínua dos serviços essenciais. Ele perpassa pela necessidade de conciliação entre tais interesses, materializados em direitos fundamentais, e as medidas para assegurar a greve, cotejando, portanto, o direito de participação previsto pela CRFB/88 para trabalhadores e sindicatos, que engloba sua atuação na definição das atividades inadiáveis. Nesse sentido, a crítica pluralista lança luz à utilização argumentativa desses critérios como elementos ideológicos, que acabam legitimando um tratamento excessivamente restritivo ao direito de greve nos serviços públicos, sobretudo naqueles considerados essenciais.

Por sua vez, o SINDSCOPE, em termos gerais, empreende esforços para refutar a tese de que há uma prevalência do direito à educação sobre o de greve, destacando o tratamento constitucional dispensado aos institutos, o qual abordamos com mais detalhes na dissertação por meio da revisão bibliográfica nos capítulos 1 e 2. O sindicato ainda busca argumentar no sentido de que os profissionais em greve não apenas reconhecem a importância da educação enquanto um direito fundamental como visam uma compatibilização entre ambos os direitos. Não obstante, afirma não se tratar a educação de um serviço essencial para fins de greve, porquanto não se encontra incluída no rol do artigo 10 da lei 7.783/89 como atividade essencial e inadiável, discussão que também buscamos contemplar no capítulo 3. Além disso, associa os movimentos grevistas às conquistas obtidas durante as greves deflagradas pelos servidores da educação do Colégio Pedro II (CPII) e ressalta os acordos de reposição como medida assecuratória do ensino após a finalização da greve.

Por fim, após a reunião e exposição das principais disputas e controvérsias na seara processual envolvendo a greve na educação pública, as análises se direcionaram às decisões dos julgadores, a fim de verificar as respostas formuladas pelo Judiciário. Nesse sentido, importa registrar que, por meio da revisão bibliográfica, a pesquisa estabeleceu diálogo com os autores do campo crítico que diagnosticaram uma atuação institucional restritiva ao direito de greve por parte do Judiciário, cuja orientação se pauta por uma cultura pacificadora e

anticonflitiva. Nos serviços públicos considerados essenciais, como a educação, foi identificada uma tendência à declaração de ilegalidade das greves, muitas das vezes com motivação insuficiente ou inexistente, impondo penalidades exacerbadas aos sindicatos ou até mesmo aos grevistas. Algumas delas passíveis de serem designadas como atos antissindicais.

Não obstante, em nosso campo de pesquisa, em linhas gerais, as decisões analisadas não corroboram essa perspectiva restritiva, identificada, inclusive, em nossas pesquisas anteriores. De um total de 42 decisões proferidas majoritariamente pela Justiça Federal, apenas 8 possuíam características atinentes a uma decisão que impõe medidas excessivamente restritivas aos grevistas, em descompasso com o entendimento holístico da CRFB/88 proposto. Chama a atenção, ainda, o fato de que destas 8 decisões com teor mais restritivo, 4 foram proferidas em sede de liminar. Ou seja, metade das decisões restritivas se deram previamente à juntada de defesa por parte do ente coletivo, a qual acabava sendo apresentada de forma pioneira nos autos através do recurso de agravo de instrumento ou nas contrarrazões ao agravo, sendo a contestação juntada apenas em momento posterior.

Um olhar mais cauteloso permitiu aprofundar essas reflexões. Os trabalhos acadêmicos brasileiros que abordam a existência de uma jurisprudência restritiva ao direito de greve nos serviços essenciais exemplificam com precedentes em sua maioria oriundos de Tribunais de Justiça, ou seja, da Justiça Estadual. Por outro lado, nosso campo de pesquisa, composto pelas ações de greve do SINDSCOPE, nos permitiu uma maior investigação de julgados oriundos da Justiça Federal (Varas Federais na Comarca do Rio de Janeiro e TRF-2) e, nesta, o que se verificou foram decisões mais condizentes com os preceitos constitucionais de liberdade e autonomia sindicais. Não obstante, existiam ações que tramitaram na Justiça Estadual (sobretudo no TJRJ) e nestas ações, o que se verificou foi um número maior de decisões restritivas, em termos proporcionais.

Aliando a revisão bibliográfica à pesquisa empírica atinente ao caso-referência das greves do SINDSCOPE, constatamos a incidência de decisões menos restritivas ao direito de greve de servidores públicos da educação na Justiça Comum Federal quando cotejadas às decisões proferidas no âmbito da Justiça Comum Estadual. Este achado pode ser melhor explorado em pesquisas que contemplem um número maior de decisões proferidas por órgãos judiciais estaduais, caracterizando-se, portanto, como possibilidade de investigações científicas futuras.

REFERÊNCIAS

a) Legislação

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 45, de 04 de abril de 2022.** Regulamenta o Art. 37, inciso VII da Constituição para dispor sobre o direito de greve dos servidores públicos. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2022a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2155087&filename=PLP%2045/2022. Acesso em: 23 ago. 2023.

BRASIL. Congresso. Senado. **Projeto de Lei nº 375, de 09 de agosto de 2018.** Dispõe sobre o exercício do direito de greve dos servidores públicos, de que trata o inciso VII do art. 37 da Constituição Federal. Brasília, DF: Senado Federal, 2018. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/134198>. Acesso em: 26 jan. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 24 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. **Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências.** Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm. Acesso em 28 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989. **Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17783.HTM. Acesso em: 23 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acesso em: 23 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 23 ago. 2023.

b) Jurisprudência

BRASIL. Justiça Federal (Seção Judiciária do Rio de Janeiro). **Ação Civil Pública nº 0241402-02.2005.8.19.0001.** Autor: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Réu: Sindicato dos Servidores do Colégio Pedro II. Juiz: Maria Aglaé Tedesco Vilardo. Rio de Janeiro, 26 abr. 2010.

BRASIL. Justiça Federal (Seção Judiciária do Rio de Janeiro). **Ação Civil Pública nº 0014278-51.2011.4.02.5101.** Autor: Ministério Público Federal. Réus: Colégio Pedro II e

Sindicato dos Servidores do Colégio Pedro II. Juiz: Bruno Otero Nery. Rio de Janeiro, 25 jan. 2012. Disponível em: https://eproc.jfrj.jus.br/eproc/controlador.php?acao=processo_selecionar&num_processo=00142785120114025101&hash=69795196a745b0f7b7dadeb29206ee7c. Acesso em 28 dez. 2023.

BRASIL. Justiça Federal (Seção Judiciária do Rio de Janeiro). **Ação Civil Pública nº 0042159-66.2012.4.02.5101**. Autor: Ministério Público Federal. Réus: Colégio Pedro II e outros. Juíza: Regina Coeli Formisano. Rio de Janeiro, 03 abr. 2013. Disponível em: https://eproc.jfrj.jus.br/eproc/controlador.php?acao=acessar_documento&doc=511584070374355472781817871486&evento=511584070374355472781818907921&key=f6b92ee03b67029f747fd7d0d0669bc1a25bab9d34e1f2d17dae1e4615ee565&mesmoGrau=S&hash=ece6465ecf41b71a987ea1fbec6b10f3. Acesso em 28 dez. 2023.

BRASIL. Justiça Federal (Seção Judiciária do Rio de Janeiro). **Ação Civil Pública nº 0500312-85.2016.4.02.5101**. Autor: Ministério Público Federal. Réus: Colégio Pedro II e outros. Juiz: Eugenio Rosa de Araújo. Rio de Janeiro, 06 out. 2020. Disponível em: https://eproc.jfrj.jus.br/eproc/controlador.php?acao=processo_selecionar&num_processo=05003128520164025101&hash=6c08a8ac047fcc08df06cdab6cca317f. Acesso em 28 dez. 2023.

BRASIL. Justiça Federal (Seção Judiciária do Rio de Janeiro). **Ação indenizatória reparadora de dano moral e material nº 0017542-52.2006.4.02.5101**. Autora: Dandara de Souza Araújo. Réus: Colégio Pedro II e Sindicato dos Servidores do Colégio Pedro II. Juíza: Adriana Menezes de Rezende. Rio de Janeiro, 25 mai. 2011.

BRASIL. Justiça Federal (Seção Judiciária do Rio de Janeiro). **Mandado de Segurança nº 0014704-49.2000.4.02.5101**. Impetrante: Sindicato dos Servidores do Colégio Pedro II. Impetrados: Colégio Pedro II e Secretário de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Juiz: Gustavo Arruda Macedo. Rio de Janeiro, 22 jul. 2008.

BRASIL. Justiça Federal (Seção Judiciária do Rio de Janeiro). **Mandado de Segurança nº 0019602-32.2005.4.02.5101**. Impetrante: Sindicato dos Servidores do Colégio Pedro II. Impetrados: Diretor Geral do Colégio Pedro II e Coordenador de Recursos Humanos do Colégio Pedro II. Juíza: Salete Maria Polita Macallóz. Rio de Janeiro, 18 dez. 2007d.

BRASIL. Justiça Federal (Seção Judiciária do Rio de Janeiro). **Mandado de Segurança nº 0022953-13.2005.4.02.5101**. Impetrante: Associação de Pais e Amigos do Colégio Pedro II. Impetrado: Diretor do Colégio Pedro II. Juiz: Wilney Magno de Azevedo Silva. Rio de Janeiro, 30 nov. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.772/DF**. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido(s): Presidente da República. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, 29 out. 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605033>. Acesso em: 22 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção 20/DF**. Requerente: Confederação dos Servidores Públicos do Brasil. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Celso de Mello, 19 mai. 1994. Disponível em: redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=81733. Acesso em: 23 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção 670/ES**. Impetrante: Sindicato dos Servidores Policiais Cíveis do Estado do Espírito Santo – Sindpol. Impetrado: Congresso Nacional. Relator originário: Min. Maurício Corrêa. Relator para o acórdão: Min. Gilmar Mendes, 25 out. 2007a. Disponível em: redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=558549. Acesso em: 23 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção 708/DF**. Impetrante: Sintem – Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município de João Pessoa. Impetrado: Congresso Nacional. Relator: Min. Gilmar Mendes, 25 out. 2007b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=558551>. Acesso em: 23 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção 712/PA**. Impetrante: Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado do Pará – Sinjep. Impetrado: Congresso Nacional. Relator: Ministro Eros Grau, 25 out. 2007c. Disponível em: redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=558553. Acesso em: 23 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 693.456**. Reclamante: Fundação de Apoio à Escola Técnica - FAETEC. Relator: Min. Dias Toffoli. Data de julgamento: 27 out. 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13866341>. Acesso em: 24 ago. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Segunda Região. **Ação Civil Pública nº 0012579-26.2016.4.02.0000**. Autor: Ministério Público Federal. Réus: Colégio Pedro II e Sindicato dos Servidores do Colégio Pedro II. Relator: Guilherme Diefenthaeler. Rio de Janeiro, 03 mai. 2018. Disponível em: https://eproc.jfrj.jus.br/eproc/controlador.php?acao=acessar_documento&doc=511584070374355472781817871486&evento=511584070374355472781818907921&key=f6b92ee03b67029f747fd7d0d0669bc1a25babc9d34e1f2d17dae1e4615ee565&mesmoGrau=S&hash=ece6465ecf41b71a987ea1fbec6b10f3. Acesso em 28 dez. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Recurso de Revista nº 0037300-47.2007.5.06.0102**. Recorrente: Sindicato dos Servidores Municipais de Olinda – SISMO. Recorrido: Sindicato dos Professores da Rede Municipal de Olinda – SINPMOL. Relator: Marcio Eurico Vitral Amaro. Brasília, 22 abr. 2019. Disponível em: <https://www.tst.jus.br/processos-do-tst>. Acesso em 22 jan. 2024.

c) Bibliografia

ABRAMO, Lais Wendel. **O resgate da dignidade: greve metalúrgica e subjetividade operária**. Campinas: Unicamp. São Paulo: Imprensa Oficial, 1999.

ANDES. **Governo federal publica IN e reafirma mecanismo de controle do direito de greve do funcionalismo**. 04 jan. 2024. Disponível em:

<https://www.andes.org.br/conteudos/noticia/governo-federal-publica-iN-e-reafirma-mecanismo-de-controle-do-direito-de-greve-do-funcionalismo>. Acesso em: 22 jan. 2024.

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

ARAÚJO, Heleno. **O critério de reajuste do valor do Piso Salarial Nacional do Magistério**. 05 fev. 2024. Disponível em: <https://www.cnte.org.br/index.php/menu/comunicacao/posts/cnte-na-midia/77091-o-criterio-de-reajuste-do-valor-do-piso-salarial-nacional-do-magisterio>. Acesso em: 21 fev. 2024.

ARTUR, Karen. Sindicatos e Justiça. Mecanismos judiciais e exercício de direitos. **Revista Scielo**, São Paulo, v. 29, n. 84, fev. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v29n84/08.pdf>. Acesso em 28 jul. 2023.

BARISON, Thiago. **A estrutura sindical de Estado no Brasil e o controle judiciário após a Constituição de 1988**. 2014. 252f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

BARRETO GHIONE, Hugo. Indagaciones sobre la huelga: cuestiones de método, definición y derecho. **Revista de Derecho Social Latinoamérica**, n. 2, Editorial Bomarzo, 2016.

BATISTA, Daniella Cynthia Almeida. **Greve nos serviços essenciais: breve análise comparada entre Brasil e Portugal**. 2015. 150f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Empresariais) – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal, 2015.

BAYLOS GRAU, Antonio. Estado democratico de derecho y amplio reconocimiento del derecho de huelga. **Derecho laboral: Revista de doctrina, jurisprudencia e informaciones sociales**, n. 242, p. 285-292, 2011. Disponível em: <https://ruidera.uclm.es/server/api/core/bitstreams/cfa3ab6d-07b5-483c-9a6dd7ed41a6bb1a/content>. Acesso em: 26 jul. 2023.

BAYLOS GRAU, Antonio. **El derecho de huelga y los servicios esenciales para la comunidad**. Memoria para optar al grado de doctor presentada por Antonio Baylos Grau. 2015. 764f. Tese (Doutorado em Direito) – Facultad de Derecho Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2015.

BORBA, Camila Sailer Rafanhim de; CAMPOS Sarah. O reconhecimento do direito fundamental de greve dos servidores públicos na Constituição brasileira de 1988 e sua efetividade. In: XIMENES, Julia Maurmann; BARROS, Janete Ricken Lopes de (orgs.). **25 anos da Constituição Influências jurídicas, atores políticos e contexto sociológico**. Brasília: IDP, 2013. p. 137-162.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. TOMAZ, Fernando (trad.). Rio de Janeiro: Difel, 1989.

CALAMANDREI, Piero. Importanza costituzionale del diritto di sciopero. **Rivista giuridica del lavoro**, Roma, p. 221-244, 1952.

CAMPOS, Sarah. O direito de greve dos servidores públicos. **Revista Brasileira de Estudos da Função Pública - RBEFP**, v. 6, p. 183-208, 2013.

CARDOSO JR., José Celso *et al.* **O poder da negociação**. 16 nov. 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-poder-da-negociacao-16112023>. Acesso em: 21 fev. 2024.

CASTRO, Matheus Rufino. A crise do capital e a luta de classes na educação: uma análise preliminar do ataque conservador ao Colégio Pedro II pelo escola sem partido. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas-SP, v.19, 2019. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8654511/21047>. Acesso em: 28 dez. 2023.

CAVALCANTI, Alessandra Damian. **A negociação coletiva no serviço público como corolário do direito de sindicalização e do direito de greve**. 2017. 191f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, Brasília, 2017.

COELHO, Rogério Viola. **A relação de trabalho com o Estado**: uma abordagem crítica da doutrina administrativista da relação de função pública. São Paulo: LTr, 1994.

COZERO, Paula Talita; MANDL, Alexandre Tortorella; SEFERIAN, Gustavo. Uma década contra o trabalho: debates desde o direito sobre os desafios postos ao movimento de trabalhadores e trabalhadoras (2012-2022). **InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais**, Brasília, DF, v. 8, n. 2, p. 267-294, jul./dez. 2022.

CUSTODIO, Márcio Ferezin. **Educação pública e regulamentação do exercício do direito de greve como um dos pressupostos da dignidade humana e da cidadania**. 2016. 242f. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2016.

Colégio Pedro II (CPII). **Colégio Pedro II – ENEM 2022**. 18 mai. 2023a. Disponível em: <https://www.cp2.g12.br/blog/niteroi/2023/05/colégio-pedro-ii-enem-2022.html>. Acesso em: 28 dez. 2023.

Colégio Pedro II (CPII). **CPII em Números**. Jun. 2023b. Disponível em: https://www.cp2.g12.br/proreitoria/prodi/cpii_numeros/pessoas/servidores. Acesso em: 28 dez. 2023.

Colégio Pedro II (CPII). **Sobre o CPII**. 22 jan. 2020. Disponível em: <https://www.cp2.g12.br/using-joomla/extensions/components/content-component/article-categories/9971-o-cpii-em-libras.html>. Acesso em: 28 dez. 2023.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT). **Bolsonaro mente sobre aumentar salário dos professores e alfabetização infantil**. 19 out. 2022 Disponível em: <https://www.cut.org.br/noticias/bolsonaro-mente-sobre-aumentar-salario-dos-professores-e-alfabetizacao-infantil-ac72#:~:text=Bolsonaro%20mente%20sobre%20aumentar%20sal%C3%A1rio%20dos%20professores%20e%20alfabetiza%C3%A7%C3%A3o%20infantil,-Segundo%20CNTE%2C%20a&text=O%20presidente%20e%20candidato%20%C3%A0,%2C%20da%20ordem%20de%2033%25>. Acesso em: 21 fev. 2024.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaios sobre a sociedade neoliberal**. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 18ª ed. São Paulo: LTr, 2019.

DIAS, Dhenize Maria Franco. O direito público subjetivo e a tutela dos Direitos Fundamentais Sociais. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, DF, v. 14, n. 102, p. 233-250, fev./mai. 2012.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito Público Subjetivo e Políticas Educacionais. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 113-118, 2004.

EBERT, Paulo Roberto Lemgruber. O novo perfil da greve de servidores públicos. Análise da Lei nº 7.783/89 à luz dos acórdãos proferidos pelo STF no julgamento dos Mandados de Injunção nº 670/ES, 708/DF e 712/PA. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n. 1722, 19 mar. 2008. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/11066>. Acesso em: 27 jul. 2023.

EDELMAN, Bernard. **A legalização da classe operária**. São Paulo: Boitempo, 2016.

ERMIDA URIARTE, Oscar. **A flexibilização da greve**. São Paulo: LTr, 2000.

ERMIDA URIARTE, Oscar. **A proteção contra os atos anti-sindicais**. São Paulo: LTr, 1989.

FEDERAÇÃO DE SINDICATOS DE TRABALHADORES TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR PÚBLICAS DO BRASIL (FASUBRA). **Conheça a proposta da FASUBRA**. 24 out. 2023. Disponível em: <https://fasubra.org.br/geral/conheca-a-proposta-da-fasubra/>. Acesso em: 22 jan. 2024.

FERNANDES, André Dias; MUNIZ, Valdélino de Souza. Lei de Greve para o serviço público: (in)aplicação das regras da iniciativa privada, inércia legislativa e protagonismo do Judiciário. **Revista Direito e Liberdade**, Natal, RN, p. 31-71, set./dez. 2022.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

GIUGNI, Gino. **Direito sindical**. São Paulo: LTr, 1991.

GONDIM, Thiago Patrício. **Conflitos coletivos e disputas de narrativas: os trabalhadores e suas mobilizações nos processos de habeas corpus julgados pelo poder judiciário entre 1917 e 1920**. 2018. 136f. Dissertação (Mestrado em Teorias Jurídicas Contemporâneas) – Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

GRILLO, Sayonara. III Congresso Internacional da EJUD. **O futuro do direito sindical brasileiro**. Rio de Janeiro: Escola Judicial TRT- 1ª Região, 2023. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=xwQJSWwCktw&t=5639s&ab_channel=EscolaJudicial-TRT1. Acesso em: 24 ago. 2023.

JÚNIOR, Mário. **MNNP: governo não apresenta proposta mais uma vez.** 16 nov. 2023a. Disponível em: <https://sinasefe.org.br/site/mnnp-governo-nao-apresenta-proposta-mais-uma-vez/>. Acesso em: 21 fev. 2024.

JÚNIOR, Mário. **MNNP: Governo Lula não apresenta índice de reajuste e propõe aumentar auxílios alimentação, creche e saúde.** 18 dez. 2023b. Disponível em: <https://sinasefe.org.br/site/mnnp-governo-lula-nao-apresenta-indice-de-reajuste-e-propoe-aumentar-auxilios-alimentacao-creche-e-saude/>. Acesso em: 21 fev. 2024.

JÚNIOR, Mário. **As greves do SINASEFE trouxeram conquistas para a categoria.** 18 jan. 2024. Disponível em: <https://sinasefe.org.br/site/as-greves-do-sinasefe-trouxeram-conquistas-para-a-categoria/>. Acesso em: 22 fev. 2024.

LOPES, Luciana Xavier Pereira. **Greve nos serviços essenciais: conflito entre direitos fundamentais e ponderação de princípios.** 2008. 87f. TCC (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ, 2008.

LOURENÇO FILHO, Ricardo Machado. **Entre continuidade e ruptura: uma narrativa sobre as disputas de sentido da constituição de 1988 a partir do direito de greve.** 2014. 293f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Nacional de Brasília, Brasília, 2014.

MANGANELLI, Anelise; LOPES, Tamara Siemann. Negociação coletiva no setor público: regulação, opacidades e desafios. **Revista Ciências do Trabalho**, n. 23, mai. 2023. Disponível em: <https://rct.dieese.org.br/index.php/rct/article/view/347/33>. Acesso em: 21 ago. 2023.

MONLEVADE, João. Identidade, carreira e jornada dos profissionais da educação. **Cadernos de Educação, Brasília**, 2014. Disponível em: <https://www.sinprodf.org.br/wp-content/uploads/2015/08/05-identidade-carreira-e-jornada-do-s-profissionais-da-educa%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2023.

MORENO VIDA, Maria Nieves. **La Huelga em Servicios Esenciales.** CIZUR MENOR: ARANZADI, 2007.

MUÇOUÇA, Renato de Almeida Oliveira. A conduta antissindical do Supremo Tribunal Federal: reflexões acerca do recurso extraordinário 693.456/RJ. **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, SP, v. 17, n. 7, p. 358-377, mai./ago. 2017.

NETO, Claudio Pereira de Souza; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional Teoria, história e métodos de trabalho.** Belo Horizonte: Fórum, 2013.

NOGUEIRA, Rejane Barbosa de Sousa. **Observando o projeto Escola sem Partido em uma perspectiva crítica contra-hegemônica no contexto dos ataques a uma escola federal do Rio de Janeiro, o Colégio Pedro II.** 2023. 104 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas em Direitos Humanos) - Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **The value of essential work**: world employment and social outlook. World Employment and Social Outlook. 2023. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_871017.pdf. Acesso em: 24 ago. 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical**. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra: 6ª ed. 2018. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/8000659/mod_resource/content/1/OIT%20Verbetes%20Comite%CC%82%20liberdade%20sindical.pdf. Acesso em: 22 jan. 2024.

OLIVEIRA, Carlindo Rodrigues de. Sistema de relações de trabalho, negociação coletiva e greve no Brasil [1ª parte]. **Revista Ciências do Trabalho**, n. 23, mai. 2023. Disponível em: <https://rct.dieese.org.br/index.php/rct/article/view/356/14>. Acesso em: 21 ago. 2023.

PAES, Arnaldo Boson. **A negociação coletiva na função pública**: abordagem crítica no modelo brasileiro a partir do paradigma espanhol. São Paulo: LTr, 2013.

PAES, Arnaldo Boson. Negociação coletiva no serviço público: potencialidades e limites. **Revista do TST**, Brasília, DF, v. 82, n. 4, p. 85-107, out./dez. 2016.

PAIXÃO, Cristiano; LOURENÇO FILHO, Ricardo. Greve como prática social: possibilidades de reconstrução do conceito a partir da Constituição de 1988. In: SENA, Adriana Goulart de; DELGADO, Gabriela Neves; NUNES, Raquel Portugal (orgs.). **Dignidade humana e inclusão social**: caminhos para a efetividade do direito do trabalho no Brasil. São Paulo: LTr, p. 408-424, 2010.

PEREIRA, Flávia Souza Máximo. **Para além da greve**: o diálogo italo-brasileiro para a construção de um direito ao pluralismo político da classe-que-vive-do-trabalho. 2017. 434f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

REIS, Stella Mendes de Castro. **As lutas do Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação do Rio de Janeiro**: uma análise crítica do discurso jurídico em decisões judiciais na greve de 2013. 2021. 100f. TCC (Graduação em Direito) – Universidade Federal Fluminense, Volta Redonda/RJ, 2021.

RESENDE, MonaLisa. **Governo instala Mesa Específica e Temporária para tratar da carreira docente**. 04 set. 2023. Disponível em: <https://sinasefe.org.br/site/governo-instala-mesa-especifica-e-temporaria-para-tratar-da-carreira-a-docente/>. Acesso em: 21 fev. 2024.

ROJO, Eduardo. **¿Puede prohibirse el derecho de huelga sin que quede afectado el de libertad sindical?** Aceptación de esta tesis por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos para todos los funcionarios públicos en Alemania (16 a favor, 1 voto particular radicalmente discrepante y 1 voto concurrente). Notas críticas a la importante sentencia de 14 de diciembre de 2023 (demanda núm. 59433/18 y otras). 21 dez. 2023. Disponível em: <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2023/12/puede-prohibirse-el-derecho-de-huelga.html>. Acesso em: 22 jan. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito de greve do servidor público como direito fundamental na perspectiva da Constituição Federal de 1988. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Brasília, DF, v. 78, n. 2, p. 72-83, abr./jun. 2012. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/31421>. Acesso em: 27 jul. 2023.

SCHLOTTFELDT, Shana; DUTRA, Renata Queiroz. A greve dos servidores públicos civis em face das reformas de austeridade: um direito constitucional em disputa. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 59, n. 234, p. 61-88, abr./jun., 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/234/ril_v59_n234_p61. Acesso em: 25 jul. 2023.

SEFERIAN, Gustavo. “O pulso ainda pulsa”: sobre a vitalidade histórica da greve e sua reinvenção ecológica. **Revista Ciências do Trabalho**, São Paulo, SP, n. 18, 2020.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

SILVA, Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da. **Relações coletivas de trabalho: configurações institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: LTr, 2008.

SILVA, Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da; GONDIM, Thiago Patrício. Conflitos coletivos de trabalho: implicações institucionais e evidências empíricas sobre a greve dos bombeiros militares do estado do Rio de Janeiro. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, Belo Horizonte, MG, v. 20, n. 39, p. 28-60, out./abr. 2017.

SILVA, Sayonara Grillo Coutinho da; EMERIQUE, Lilian Balmant; BARISON, Thiago (orgs.). **Reformas Institucionais de Austeridade, Democracia e Relações de Trabalho** - vol. 1, São Paulo: LTr, 2018.

SINDICATO DOS SERVIDORES DO COLÉGIO PEDRO II (SINDSCOPE). **Plenária rejeita congelamento salarial e convoca reação da categoria em 2024 para “destravar” negociações**. Rio de Janeiro. 20 dez. 2023a. Instagram: @sindscope. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/C1FmzxvzHD/>. Acesso em: 22 jan. 2024.

SINDICATO DOS SERVIDORES DO COLÉGIO PEDRO II (SINDSCOPE). **Assembleia aprova paralisação de 24h no Colégio Pedro II no dia 14 de junho e participação nos atos conjuntos do Rio e de Brasília [...]**. Rio de Janeiro. 10 jun. 2022. Facebook: Sindscope Cpii. Disponível em: <https://www.facebook.com/photo/?fbid=2101035166741963&set=pb.100064359295371.-2207520000>. Acesso em: 28 dez. 2023.

SINDICATO DOS SERVIDORES DO COLÉGIO PEDRO II (SINDSCOPE). **Assembleia do Colégio Pedro II aprova greve**. Rio de Janeiro. 21 mar. 2024. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/C3l2cgeryIv/>. Acesso em: 22 fev. 2024a.

SINDICATO DOS SERVIDORES DO COLÉGIO PEDRO II (SINDSCOPE). **Assembleia avalia que sem pressão não haverá avanço nas negociações: Cpii vai parar por 24h dia 22, quinta**. Rio de Janeiro. 21 fev. 2024. Instagram: @sindscope. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/C3l2cgeryIv/>. Acesso em: 22 fev. 2024b.

SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA E PROFISSIONAL (SINASEFE). **SINDICATO DOS SERVIDORES DO COLÉGIO PEDRO II (SINDSCOPE-RJ)**. 2014. Disponível em: <https://sindscope.org.br/lutas/assembleia-do-colegio-pedro-ii-aprova-greve/>. Acesso em: 11 abr. 2024b.

SIQUEIRA, Gustavo Silveira; RODRIGUES, Júlia de Souza. O direito de greve nas Constituições brasileiras: um breve debate sobre o século XX. **Revista Acesso Livre**, n. 3 jan./jun., 2015.

SIQUEIRA, Gustavo Silveira. O STF no Egito: greve e história do direito no Recurso Extraordinário n.º 693.456/RJ. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, RJ, v. 10, n. 02, p. 1016-1045, 2019.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. **Ilegalidade do corte de salários dos trabalhadores em greve**. Publicado em agosto de 2014. Disponível em: https://www.jorgesoutomaior.com/uploads/5/3/9/1/53916439/a_ilegalidade_do_corte_de_salarios_dos_trabalhadores_em_greve.pdf. Acesso em: 28 jul. 2023.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. Reclamação 59.795: novo atentado à democracia no STF. **Blog História Contemporânea do Trabalho no Brasil**. São Paulo, 24 mai. 2023. Disponível em: <https://www.jorgesoutomaior.com/blog/reclamacao-59795-novo-atentado-a-democracia-no-stf>. Acesso em: 28 jul. 2023.

SUPIOT, Alain. El trabajo y la oposición público-privado. **Revista Internacional del Trabajo**: RIT, Paris, França, v. 115, n. 6, p. 709-720, 1996.

VIANA, Marcio Túlio. **Da greve ao boicote**: os vários significados e as novas possibilidades das lutas operárias. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho-3ª região*, Belo Horizonte, v. 49, n. 79, p. 101-121. jan./jul. 2009.

VIANA, Marcio Túlio. **Direito de resistência**: possibilidades de autodefesa do empregado em face do empregador. São Paulo: LTr, 1996.

ANEXOS

Quadro 2 - Resumo das ações de greve do SINDSCOPE analisadas na pesquisa

Ano da greve	Ação e número	Partes	Pedido principal	Órgão julgador originário	Existência de decisão liminar ou não e data	Decisão final e data
2000	Mandado de Segurança (0014704-49.2 000.4.02.5101)	Impetrante: SINDSCOPE Impetrados: CPII e Secretário de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Abstenção de efetuar o desconto dos dias paralisados.	2ª Vara Federal do Rio de Janeiro	Sim 29/06/2000	Acórdão 26/05/2008
2005	Ação Civil Pública (0241402-02.2 005.8.19.0001)	Requerente: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro Requerido: SINDSCOPE	Fim da greve e retorno ao trabalho dos servidores.	1ª Vara da Infância, da Juventude e do Idoso do Rio de Janeiro	Sim 26/09/2005	Sentença 26/04/2010
2005	Mandado de Segurança Coletivo Preventivo (0019602-32.2 005.4.02.5101)	Impetrante: SINDSCOPE Impetrado: Diretor Geral e Coordenador de Recursos Humanos, ambos do CPII	Assegurar o pagamento de salários retidos.	7ª Vara Federal do Rio de Janeiro	Sim 20/09/2005	Sentença 18/12/2007
2005	Mandado de Segurança Coletivo (0022953-13.2 005.4.02.5101)	Impetrante: Associação de Pais e Amigos do Colégio Pedro II Impetrado: Diretor do CPII	A contratação temporária de professores para normalização e reposição das aulas em 48h.	16ª Vara Federal do Rio de Janeiro	Sim 09/11/2005	Acórdão 30/11/2009
2006	Ação Indenizatória Reparatória de Dano Moral e Material (0017542-52.2	Autores: Dandara de Souza Araújo, Eloi Ferreira de Araújo e Ana Cristina de	Condenação do CPII e do SINDSCOPE ao pagamento de valor reparatório	12ª Vara Federal do Rio de Janeiro	Não há pedido em sede de liminar	Acórdão 25/05/2011

	006.4.02.5101)	Souza Réus: CPII e SINDSCOPE	pelos danos materiais decorrentes dos gastos despendidos pelos responsáveis da autora com mensalidades de outro colégio durante 4 anos.			
2011	Ação Civil Pública (0014278-51.2 011.4.02.5101)	Requerente: M Federal Requeridos: CPII e SINDSCOPE	Retorno imediato das aulas e a reposição das aulas "perdidas" até o final de 2011.	6ª Vara Federal do Rio de Janeiro	Sim 30/09/2011	Sentença 17/01/2012
2012	Ação Civil Pública (0042159-66.2 012.4.02.5101)	Requerente: Ministério Público Federal Requeridos: CPII, Associação de Docentes do CPII e SINDSCOPE	Retorno imediato das aulas e a reposição das aulas "perdidas" até o final de 2012.	6ª Vara Federal do Rio de Janeiro	Sim 23/08/2012	Sentença 03/04/2013
2016	Ação Civil Pública (0012579-26.2 016.4.02.0000)	Requerente: MPF Requeridos: CPII e SINDSCOPE	Retorno imediato das aulas e a reposição das aulas até o final de 2016.	TRF-2 (3ª Seção Especializ ada)	Sim 14/12/2016	Acórdão 03/05/2018
2016	Tutela antecipada em caráter antecedente / Ação Civil Pública (0500312-85.2 016.4.02.5101)	Requerente: MPF Requeridos: CP II, União, responsáveis jurídicos das crianças e adolescentes que ocupavam unidades do CPII, maiores não identificados que ocupavam unidades do CPII	Determinar a desocupação de todos os campi do CP II ocupados e, após emenda à inicial, a condenação em danos morais coletivos.	17ª Vara Federal do Rio de Janeiro	Sim 01/11/2016	Sentença 23/06/2017

Fonte: elaboração própria.