



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO - UFPE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS - CCJ
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE - FDR

Cláudia Ferreira Guilherme da Silva

**Garantia Constitucional do Direito de Greve dos Servidores
Públicos.**

Recife, 2018.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO - UFPE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS - CCJ
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE - FDR

Cláudia Ferreira Guilherme da Silva

**Garantia Constitucional do Direito de Greve dos Servidores
Públicos.**

Monografia apresentada pela aluna: Cláudia F. Guilherme da Silva, como requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco, elaborada sob a orientação do Prof. Dr. Everaldo Gaspar Lopes de Andrade.

Recife, 2018.

A Deus, a minha gratidão, por me permitir sonhar os sonhos dEle. Ao meu esposo amado, por me incentivar e me ajudar na conclusão desta monografia. À minha mãe, que me ensinou a arte da força e da fé. Ao meu filho Arthur, que mudou minha maneira de olhar o mundo. Aos amigos da FDR e ao meu querido orientador Prof. Everaldo Gaspar, por toda ajuda e compreensão. Minha eterna gratidão!

CLÁUDIA FERREIRA GUILHERME DA SILVA

**GARANTIA CONSTITUCIONAL DO DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES
PÚBLICOS.**

DEFESA PÚBLICA em

Recife, ____ de _____ de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Presidente:

Prof. Dr. Everaldo Gaspar Lopes de Andrade (UFPE)

1° Examinador:

2° Examinador:

(UFPE)

(UFPE)

RECIFE, 2018.

RESUMO

A greve é um direito fundamental, que é garantida constitucionalmente, seja na esfera privada como na pública, mas como nos outros direitos, ela não é absoluta. Seu exercício deve ser pautado por limitações impostas pelo ordenamento jurídico, assim como pelos princípios da legalidade, razoabilidade e proporcionalidade. Enquanto no âmbito público, devido suas peculiaridades, existem restrições, porém tal direito não deve ser esvaziado. Deve existir um equilíbrio entre os princípios da supremacia do interesse público sobre o privado, bem como o da continuidade dos serviços públicos, e o movimento paredista. A respeito da previsão do artigo 37, VII, da Magna Carta, existe uma ausência de regulamentação, no que trata a ocorrência de greves. Elas acarretam prejuízos, principalmente, quando não há observância dos direitos que devem ser garantidos, à coletividade, durante o movimento. Entretanto, ao longo de 25 anos de vigência da Constituição de 1988, ocorreram mudanças de entendimento e tentativas de regulamentação da greve nos serviços públicos. Os Mandados de Injunção nº 670, 708 e 712, o Decreto nº 7.777 e o Projeto de Lei 4497/01 são exemplos disso. Assim, este trabalho objetiva demonstrar o surgimento e o desenvolvimento do direito de greve nos serviços públicos, em face da sua não regulamentação.

Palavras-chave: greve, servidor público, serviço público e direito.

ABSTRACT

Strike is a fundamental right, which is constitutionally guaranteed, whether in the private sphere or in the public sphere, but as in other rights, it is not absolute. Its exercise must be guided by limitations imposed by the legal system, as well as by the principles of legality, reasonableness and proportionality. While in the public sphere, due to their peculiarities, there are restrictions, but such a right should not be exhausted. There must be a balance between the principles of the supremacy of the public interest over the private, as well as the continuity of public services, and the wall movement. With regard to the provisions of article 37, VII, of the Magna Carta, there is an absence of regulation, in which strikes occur. They lead to losses, especially when there is no observance of the rights that must be guaranteed to the community during the movement. However, during the 25 years of the 1988 Constitution, there have been changes in the understanding and attempts to regulate the strike in public services. Injunction Orders No. 670, 708 and 712, Decree No. 7.777 and Bill 4497/01 are examples of this. Thus, this paper aims to demonstrate the emergence and development of the right to strike in public services, due to its non-regulation.

Keywords: strike, public servant, public service and law.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	08
2. A ORIGEM DO DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	10
3. A GREVE E O ESTADO.....	12
3.1 GREVE.....	13
3.2. A NATUREZA JURÍDICA DA GREVE.....	16
3.3. CLASSIFICAÇÕES DA GREVE.....	16
3.4. GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO.....	17
3.5. SERVIDORES PÚBLICOS.....	17
3.6. ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO.....	18
3.7. COMPETÊNCIA PARA JULGAR O SERVIÇO PÚBLICO.....	19
4. LEGISLAÇÃO DE GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO.....	19
5. PREVISÃO LEGAL DE GREVE NOS SERVIÇOS PÚBLICOS.....	21
5.1. DECISÃO DO STF SOBRE A APLICAÇÃO DA LEI DE GREVE.....	22
6. GREVES NA ESFERA PÚBLICA E PRIVADA.....	25
7. POLÊMICA SOBRE O DIREITO DE GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO.....	27
8. DIREITO DE GREVE NO SETOR PÚBLICO E PRIVADO.....	28
9. GREVE E A NEGOCIAÇÃO COLETIVA.....	29
10. SEDIMENTAÇÃO DO CONCEITO DE GREVE.....	33
CONCLUSÃO.....	35
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	37

INTRODUÇÃO

Contrário ao histórico constitucional brasileiro, o texto da Carta vigente, promulgado em 05 de outubro de 1.988, assegurou aos servidores públicos o direito à livre associação sindical e ao exercício da greve, segundo o art. 37, VI e VII. Enquanto na redação constituinte, o inciso VII exigia lei complementar para a regulamentação do direito de greve, na alteração trazida pela Emenda Constitucional n. 19, de 05 de junho de 1998, a redação do dispositivo passou a mencionar lei específica, donde se pode concluir que houve simplificação do processo formal de regulamentação do direito. Segundo Rodrigues (2006), mesmo depois de decorridos dezoito anos desde a promulgação do texto constitucional, o exercício do direito de greve dos servidores públicos não foi objeto de regulamentação. Esta situação instaura dissidência tanto no campo doutrinário quanto no próprio âmbito jurisprudencial. Basicamente, duas são as posições que se apresentam em relação à matéria: sob o primeiro ponto de vista, o direito de greve, por força de sua sede constitucional, poderia ser exercido mesmo na ausência de regulamentação, porém, por outro lado, há aqueles que entendem que a aprovação de lei regulamentadora é condição prévia ao próprio exercício do direito. Um debate o qual se concentra no tema da aplicabilidade e da eficácia das normas constitucionais, objeto da clássica obra de José Afonso da Silva. Cabe salientar que estamos diante de um quadro onde se faz presente o aparente conflito de direitos fundamentais, o que traz novas e delicadas implicações à matéria. Segundo Rodrigues (2006), se por um lado coloca-se em questão o exercício do direito de greve de uma categoria social, do outro não se pode olvidar que diversos outros direitos previstos constitucionalmente dependem da efetiva prestação de serviços públicos.

De acordo com Rodrigues (2006), o direito à saúde, à educação, à segurança pública, e à prestação da tutela jurisdicional, no conflito aparente de direitos fundamentais a doutrina constitucional, lança mão de técnicas de solução, dentre as quais sobressai o instrumento da ponderação com base no princípio da proporcionalidade para definir, no caso concreto, o direito que irá preponderar.

No entanto, cabe ressaltar que há diversos projetos de lei tramitando no Congresso Nacional com o intuito de regulamentar o disposto no artigo 37, inciso VII, da Constituição Federal. Portanto, segundo Rodrigues (2006) pretende-se, à luz

da doutrina e sob o ponto de vista da necessária maximização dos direitos fundamentais, analisar, mesmo que rapidamente, a proposta de regulamentação deste dispositivo que até o presente momento tem obtido destaque na Comissão de Trabalho, Administração e Serviços Públicos da Câmara dos Deputados. Será avaliada, entretanto, sua compatibilidade material com o texto constitucional. Ainda no que tange ao tema, ainda que o direito de greve dos servidores públicos seja recente no Brasil, diversos outros ordenamentos jurídicos estrangeiros o consagram há mais tempo. As experiências internacionais de regulamentação devem ser objeto de avaliação quando se pretende conferir maior efetividade ao texto constitucional.

2. A ORIGEM DO DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Segundo Rodrigues (2006), a greve é tida como a paralisação organizada e coletiva do trabalho, na busca do atendimento de determinadas reivindicações ou tornar público um protesto da classe trabalhadora. É um instrumento de luta dos trabalhadores em prol do atingimento de objetivos por eles pré-definidos.

De acordo com a doutrina, o vocábulo *greve* procede do nome de uma praça parisiense – *Place de Grève* – “onde se reuniam tanto desempregados quanto trabalhadores que, insatisfeitos geralmente com os baixos salários e com as jornadas excessivas, paralisavam suas atividades laborativas e reivindicavam melhores condições de trabalho” (Leite apud Rodrigues, 2006, p. 41). O termo greve, assim, decorreria da palavra *gravetos*, gravetos estes que se acumulavam na praça por ocasião das enchentes do Rio Sena. O surgimento histórico da greve, na forma como hoje é entendida, é simultâneo ao desenvolvimento das relações assalariadas de trabalho, fruto da Revolução Industrial. A recepção jurídica da greve variou ao longo do desenvolvimento socioeconômico dos países. Não se registra uniformidade no tratamento deste instituto no âmbito dos diferentes ordenamentos jurídicos. Ainda assim, pode-se verificar que, de uma forma geral, a greve, que inicialmente era havida como iniciativa passível de punição criminal, passou a ser reconhecida como direito dos trabalhadores, encontrando-se consagrada, hoje, em diferentes ordenamentos, como direito humano fundamental. É comum que a greve seja criminalizada em contextos de autoritarismo, onde o respeito aos direitos fundamentais não seja reconhecido como essência do relacionamento social. Nesta circunstância, é normal que a regulamentação do instituto ocorra no campo de atuação do Direito Penal. É o que se verifica, por exemplo, no Código Penal português de 1886, que assim estatua em seu artigo 277 (Barros Silva apud Rodrigues, 2006, p. 53-54):

Será punida com prisão de um a seis meses, e com multa de 5 a 200 escudos:

1º. Toda a coligação entre aqueles que empregam quaisquer trabalhadores, que tiver por fim produzir a diminuição do salário, se for seguida do começo de execução;

2º. Toda a coligação entre indivíduos de uma profissão, ou de empregados em qualquer serviço, ou de quaisquer trabalhadores, que tiver por fim suspender, ou impedir, ou fazer subir o preço do trabalho, regulando as suas condições, ou de qualquer outro modo, se houver começo de execução.

Parágrafo único – Os que tiverem promovido à coligação ou a dirigirem, e bem assim os que usarem de violência ou ameaça para assegurar a execução, serão punidos com a prisão de um a dois anos, e poderá determinar-se a vigilância especial da polícia, sem prejuízo da pena mais grave, se os atos de violência a merecerem.

Enquanto no Brasil, assume esta posição o próprio texto constitucional de 1937, a Carta do Estado Novo, que definia a greve como recurso anti-social, nocivo ao trabalho e ao capital, e incompatível com os interesses maiores da produção nacional (art. 139, 2ª. parte). Mais comum, posteriormente, foi a consideração da greve não mais como delito, mas como ato ilícito, antijurídico. Nesta circunstância, a regulamentação da greve impõe tamanhas dificuldades para seu exercício dentro da legalidade que sua operacionalização acaba por tornar-se extremamente difícil. É o que ocorreu, por exemplo, no caso da Lei n. 4.330/64, que impôs graves condições para que o movimento paredista dos trabalhadores pudesse ser tido como legal. Mais recentemente, com o desenvolvimento da teoria dos Direitos Fundamentais, a doutrina e diversos ordenamentos jurídicos têm consagrado a greve como um direito fundamental, inalienável à pessoa humana. É exemplo dessa assertiva o texto constitucional italiano, promulgado no dia 22 de dezembro de 1947, com vigência a partir de 1º. de janeiro de 1948. Ali, o direito de greve está relacionado entre os Direitos e Deveres dos Cidadãos, prevendo o art. 40 que “O Direito de Greve se exercita no âmbito das leis que o regulam”.

No Brasil, a Constituição de 1988 é exemplo da classificação da greve como direito, ao assegurar dentre os Direitos Sociais, em seu artigo 9.º, o direito de greve, “[...] competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender”.

3. A GREVE E O ESTADO

Segundo Norberto Bobbio apud Vargas e Fraga (2010), “[...] a partir do momento em que o Estado avocou a solução dos conflitos, ele passou a dever Justiça” Para tanto, “[...] o Estado deve regular o exercício do direito de greve, não no sentido de restringi-lo, mas de garantir o bem-estar comum, e, por outro ângulo, retirar as causas geradoras de que movimentos dessa natureza são consequência”.

Segundo Vargas e Fraga (2010), a intervenção estatal acentuou-se, a ponto de surgir, a partir dos anos 80, o chamado “neocorporativismo”, pelo qual se procura dar conta da sobrecarga das pretensões e das expectativas sociais no circuito político-democrático pela incapacidade do sistema parlamentar e da administração pública em canalizar o conflito. Através dele, recorre-se à institucionalização de mecanismos de conciliação entre o governo, os sindicatos e as associações profissionais. Assim como consequência dessa tendência à institucionalização dos conflitos coletivos, a greve, antes considerada um “caso de polícia”, passou a ser encarada como um “caso de política”, ganhando reconhecimento como forma legítima de pressão social dos trabalhadores na busca de solução de conflitos coletivos, bem como instrumento efetivo dos mesmos em prol da melhoria de sua situação social.

A greve é elemento fundamental da luta dos trabalhadores, configurando-se como manifestação da chamada “autonomia privada coletiva”, inerente das sociedades democráticas.

Em uma conceituação clássica, greve [...]

*é a suspensão do trabalho levado a cabo concertadamente por uma coalizão de trabalhadores com o objetivo de lograr o equilíbrio entre os fatores de produção, logrando-se com ela a aplicação efetiva de uma justiça social no âmbito dos interesses do capital e do trabalho.
(Lopes, 2007)*

Segundo Vargas e Fraga (2010), o registro do conceito “clássico” não pode nos fazer esquecer de que a realidade ocorre com muito maior riqueza do que as tentativas de sua análise e previsões. A greve pode ocorrer, não somente por razões econômicas, mas por razões políticas, sociais ou mesmo de solidariedade.

A Constituição brasileira é muito clara, ao não limitar a greve no campo das reivindicações meramente econômicas, deixando unicamente aos próprios trabalhadores a decisão sobre a oportunidade da greve e os interesses a serem por ela defendidos (art. 9º da CF).

Fazemos tais considerações para lembrar que a greve de servidores, talvez, seja algo novo, não previsto no início do sistema capitalista. Hoje, com a maior presença do Estado e um número crescente de servidores públicos, é fenômeno que não pode ser desprezado. A superação da ideia liberal do “Estado gendarme” levou a que este assumisse, cada vez mais, atividades outrora reservadas para a iniciativa privada, ao mesmo tempo em que, paralelamente, também a iniciativa privada desenvolvesse “serviços de alto interesse e essencialidade”, o que levou a uma “considerável aproximação do setor público à situação do setor privado”, de modo que “[...] a distinção em quanto ao exercício do direito de greve já não pode passar, lisa e rasamente, pela linha divisória entre um e outro”. Exige um tratamento na doutrina e na legislação. Certamente, tem peculiaridades diversas da greve “clássica” do empregado contra o empregador, acima de tudo, porque na outra parte está a sociedade toda. De qualquer modo, na sua origem, existe a exata mesma situação de um trabalhador buscando melhores condições de trabalho.

3.1. GREVE

Segundo Conceição (2008), a greve é um ato social, que ocorre a partir do momento em que o Estado deixa de cumprir a sua obrigação como pacificador social. É um fenômeno que existe em decorrência das forças invisíveis de coerção social. Por este motivo, muitos juristas entendem que não é possível alçá-la a um direito:

Carnelutti afirma que a greve seria um ato antijurídico, análogo à guerra, pelo qual o Estado pretende garantir, por sí mesmo e frequentemente contra o direito, o triunfo de suas pretensões. O direito de guerra é a negação do direito e como o direito subjetivo não pode existir senão como resultado do direito objetivo. A fórmula do direito de guerra ou direito de greve contém uma ‘contradictio in adjecto’. (RODRIGUES, 1989: 456).

De acordo com Conceição (2008), o exercício da força é contrário ao direito, e não importa o grau persuasivo do mais forte, e sim a razão daquele que possui o direito.

No que pesa estas considerações sociais sobre a greve, é certo que os ordenamentos jurídicos de vários países passaram a admitir a greve como um direito. E, por isso, deve ser passível de regulamentação, ainda que alguns defendam a inexistência de controle sobre a greve.

O conceito de greve dependerá de cada ordenamento jurídico. Será considerado um direito ou uma liberdade, se for admitida. Contudo, se a sociedade proibir, será um delito punível.

Os doutrinadores conceituam a greve conforme o elemento que pretendem enfatizar. O conceito abaixo traz um enfoque sociológico, reconhecendo a greve nas seguintes situações sociais:

Greve é toda interrupção de trabalho, de caráter temporário, motivada por reivindicações suscetíveis de beneficiar todos ou parte do pessoal e que é apoiada por um grupo suficientemente representativo da opinião obreira. (Martins apud Conceição, 2008)

Seguindo o enfoque jurídico, os autores abaixo conceituam a greve das seguintes mais diversas formas:

É a recusa coletiva e combinada de trabalho, manifestando a intenção dos assalariados de se colocarem provisoriamente fora do contrato, a fim de assegurar o sucesso de suas reivindicações. (Martins apud Conceição, 2008).

Greve é uma declaração sindical que condiciona o exercício individual de um direito coletivo de suspensão temporária do trabalho, visando à satisfação de um interesse profissional. (Martins apud Conceição, 2008).

A greve é considerada, em nossa legislação, como a suspensão coletiva, temporária pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços ao tomador. (Martins apud Conceição, 2008).

Greve é o abandono temporário e concertado do trabalho, numa ou mais empresas, estabelecimento ou serviço de qualquer natureza ou finalidade, para a defesa de interesses profissionais econômicos e sociais comuns aos trabalhadores. (Martins apud Conceição, 2008).

Segundo Conceição (2008), podemos extrair diversas características do objeto em estudo. A greve se manifesta a partir de uma vontade coletiva e será sempre impulsionada por interesse de um grupo de pessoas ligadas por uma situação profissional. Portanto, não será possível a existência de greve de uma única pessoa. Nem tampouco, estará diante de interesses que não sejam profissionais.

A greve, segundo o autor, caracteriza-se pela suspensão, recusa, interrupção ou abandono de uma atividade profissional. A interrupção parcial não descaracteriza o movimento paredista. São inúmeros os exemplos de greves parciais, principalmente se leva em conta que atualmente devem-se manter as atividades essenciais em funcionamento. Temos como exemplo a “greve tartaruga” realizada pelos metalúrgicos do ABC Paulista, na década de 80, a qual consistia na diminuição do ritmo da produção ou na paralisação de setores estratégicos da linha de produção.

Porém, outro elemento presente nos conceitos de greve é o tempo. Portanto, a greve não deve ter duração permanente. Pois sendo permanente, é abandono de emprego. Pode ter prazo indeterminado, mas os trabalhadores deverão retornar ao trabalho assim que a greve terminar.

Segundo Maior (2012), no Brasil, toda vez que uma greve de trabalhadores é anunciada, a mídia se adianta para falar dos prejuízos que a greve pode gerar. Realiza-se uma forte campanha para construir uma avaliação negativa do movimento e dos seus líderes. A população é tomada como massa, deslocada de seu sentido de classe, e utilizada para reproduzir o “sentimento” construído midiaticamente, de modo, a se perder a noção de que a greve traduz um conflito entre trabalhadores e empregadores, os quais, portanto, têm também participação no fato da greve, sendo que, na maioria das vezes, são os maiores culpados pela sua ocorrência.

De acordo com Lira (2009), a greve é um elemento indispensável às lutas de classe, pois segundo ela, a greve foi, historicamente, um movimento político dirigido à destruição do Estado Moderno, se não alcançou esse objetivo, alterou radicalmente sua perspectiva e o seu caráter individualista e liberal. O apogeu desse sistema foi no Estado do Bem-Estar Social. A vitória deste último, segundo a autora, provo-

cou a elaboração de sistemas normativos voltados ao direito de greve no contexto trabalhista subordinado e dentro de critérios reivindicatórios emanados dessa mesma sociedade do trabalho.

Por último, a greve terá como reivindicação a satisfação de um direito ou a defesa de um interesse relacionado à categoria profissional dos trabalhadores em greve. Desta maneira, a greve de solidariedade não costuma ser, posto que o interesse não se restringe à categoria profissional paralisada, mas à satisfação de interesses políticos ou relacionados a outros trabalhadores.

3.2. NATUREZA JURÍDICA DA GREVE

Segundo Conceição (2008), a greve é um direito de coerção que visa à solução de um conflito coletivo. Pode ser considerada um direito potestativo dos empregados. Ou seja, a parte contrária deve submeter-se à situação. A greve tem um único objetivo: fazer a parte contrária ceder sob um determinado ponto da negociação.

Em relação à natureza jurídica deste ato, a greve pode ser analisada sob os efeitos que provoca no contrato de trabalho. Portanto, será uma suspensão do contrato de trabalho se não ocorrer o pagamento de salários, com a consequente interrupção na contagem do tempo de serviço. Contudo, caso ocorra o pagamento, será considerada uma interrupção do contrato.

3.3. CLASSIFICAÇÕES DA GREVE

As greves podem ser classificadas quanto à sua legalidade e extensão.

Quanto à legalidade, as greves podem ser:

- 1) lícitas, porque atendem as determinações legais impostas.
- 2) ilícitas, pois não observam as prescrições legais
- 3) abusivas, as quais cometem abusos, pois vão além da previsão legal.
- 4) não abusivas ou exercidas dentro das previsões da legislação e sem excessos.

No que trata à extensão, as greves podem ser:

- 1) globais, quando atingem várias empresas ou toda a categoria.
- 2) parciais, quando atingirem poucas empresas ou certos setores destas.
- 3) de empresa, quando só ocorrem neste núcleo.

3.4. GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO

Segundo Conceição (2008), a greve no serviço público envolve outros parâmetros para a sua análise. Não se deve perder de vista alguns conceitos do servidor público, os princípios do Direito Administrativo, a essencialidade da prestação destes serviços. Trata-se de elementos que não se encontram no Direito Privado. Assim, iniciamos trazendo alguns conceitos que possibilitarão a compreensão destas variantes próprias do Direito Administrativo.

3.5. SERVIDORES PÚBLICOS

Conceição (2008), conceitua os servidores públicos como sendo os que mantêm com a Administração Pública Direta e Indireta uma relação de trabalho e de natureza profissional e caráter não eventual sob vínculo de dependência.

De acordo com o autor, o trabalho profissional do servidor público pode ser definido como aquele exercido de maneira habitual, em benefício de outra pessoa, mediante uma contrapartida. A não eventualidade é caracterizada pelo vínculo a uma fonte de trabalho que o aproveita de maneira constante, permanente. No que tange à dependência, pode-se afirmar que é a subordinação, onde o trabalhador transfere para um terceiro o poder de direção do seu trabalho e, conseqüentemente, sujeita-se ao seu poder de organização, controle e disciplina.

A administração pública direta compreende os seguintes entes: União, os Estados, Distrito Federal e Municípios. A administração pública indireta é constituída das autarquias, fundações públicas, sociedade de economias mistas e empresas públicas.

Existem três espécies de servidores públicos, são eles: o estatutário, o empregado público e o temporário. O primeiro é regido pelo estatuto do ente que faz parte e possui cargo público. O segundo é contratado sob o regime da legislação trabalhista (CLT e demais normas) e tem emprego público. O terceiro é contratado para prestar serviços por prazo determinado e detém uma função pública.

Enquanto os entes da administração pública direta, as autarquias e as fundações públicas podem contratar servidores sob qualquer um dos regimes. Porém, as empresas públicas e as sociedades de economia mista somente contratarão sob o regime da legislação trabalhista.

3.6. ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO

De acordo com Conceição (2008), até 1998 todos os servidores faziam parte do Regime Jurídico Único (RJU), ou seja, estatutários. A Emenda Constitucional nº 19/98 alterou o artigo 39 da Constituição Federal, não mais fazendo referência ao RJU. Porém, entendeu-se que os servidores poderiam ser contratados sob outros regimes.

A autora salienta que ao elaborar o presente trabalho, a autora da pesquisa se deparou no dia 02 de agosto de 2007, com o julgamento da ADIN nº 2135/2000, que restabeleceu o *caput* do artigo 39 da Constituição Federal, com efeitos *ex nunc*. Assim, os servidores contratados passam a ser regidos novamente pelo RJU. Somente seria possível a contratação de trabalhadores pelo regime celetista, se existir legislação específica no âmbito do ente federativo, como, por exemplo, a Lei nº 9.962/2000, na esfera federal. Cada ente público tem norma específica, que tanto pode ser o regime estatutário, celetista ou misto, na qual parte do pessoal é estatutária e parte é celetista.

De acordo com Conceição (2008), a estabilidade são estáveis apenas aos servidores nomeados para cargos de provimento efetivo. Os requisitos são: ser aprovado em concurso público; três anos de efetivo exercício no cargo; ser aprovado na avaliação de desempenho após o estágio probatório. Esses servidores somente perdem seus cargos depois de instaurado procedimento administrativo, com direito à ampla defesa ou por sentença judicial transitada em julgado.

3.7. COMPETÊNCIA PARA JULGAR O SERVIÇO PÚBLICO

De acordo com o artigo 240, alínea “e”, da Lei nº 8.112/90, atribuía competência à Justiça do Trabalho para dirimir os dissídios individuais e coletivos decorrentes do serviço público do regime jurídico único.

O Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional o referido dispositivo, pois segundo o artigo 114 da Constituição Federal não confere à Justiça do trabalho esta competência. Estes conflitos estão sujeitos às regras do Direito Administrativo e não do Direito do Trabalho. Portanto, seria da Justiça Federal a competência para julgar questões oriundas dos dissídios dos servidores públicos, bem como compete à Justiça Comum, as decisões pertinentes aos servidores estaduais, distritais e municipais.

4. LEGISLAÇÃO DE GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO

Segundo Conceição (2008), no Brasil, a greve oscilava entre ser um delito e um direito, dependendo do contexto político, e social, vivenciado na sociedade. Durante os anos de ditadura e restrições aos direitos, a greve foi muito repreendida. Em alguns momentos de democracia, ela foi tolerada. Entretanto, somente depois da Constituição Federal de 1988, que a greve passou a ser um direito do trabalhador.

O Código Penal de 1890 proibia a greve no Brasil. No ano de 1932, a Lei nº 38, conceituou a greve como um delito. E na Constituição Federal de 1937, a greve foram considerados recursos anti-sociais, nocivos ao trabalho e ao capital e incompatíveis com os interesses superiores da produção nacional.

Segundo o Decreto-lei nº 431 de 1938, a greve era um crime, pois incitava os funcionários públicos à paralisação coletiva dos serviços, induzindo empregados à cessação ou suspensão do trabalho coletiva.

O Decreto-lei nº 1237 de 1939 previa punições em caso de greve, como: suspensão, demissão por justa causa e até mesmo a detenção.

O Código Penal de 1940, nos seus artigos 200 e 2001, considerava crime a paralisação do trabalho, considerando isso perturbação da ordem pública.

Porém, a CLT, no seu artigo 723, previa penas de suspensão ou dispensa, bem como a perda do cargo de representante sindical, nos casos de suspensão coletiva do trabalho, sem prévia autorização do tribunal trabalhista. Além disso, o artigo 724 estabelecia multa para o sindicato que ordenasse a suspensão do serviço, além de cancelamento do registro da associação ou perda de cargo, se o ato fosse exclusivo dos administradores do sindicato.

No entanto, a greve passou a ser tolerada nas atividades acessórias com o Decreto-lei nº 9.070/1946, não obstante ser proibida nas atividades fundamentais.

Em 1964, embora a lei não proibisse a greve, ela se tornou quase impraticável, diante das inúmeras exigências para deflagrá-la.

A Lei nº 4.330 prescrevia que a greve seria julgada ilegal, se não observasse os seguintes critérios: prazos e condições previstos na lei, seu objeto não se circunscrevesse a reivindicações julgadas improcedentes pela Justiça do Trabalho em menos de um ano em decisão definitiva. E mais, a greve não poderia ter motivos políticos, partidários, religiosos, morais, de solidariedade ou quaisquer outros que não tivesse relação com a própria categoria interessada. A finalidade de greve tinha que ser a revisão de norma coletiva, exceto quando as condições pactuadas tivessem sido substancialmente modificadas.

Essa mesma lei ainda estabelecia a vedação do exercício de greve aos funcionários e servidores da União, dos Estados, dos Territórios, dos Municípios e das Autarquias.

A Constituição Federal de 1967 não alterou o quadro, assegurando a greve nos termos da lei ao setor privado, mas proibindo-a aos serviços públicos e às atividades essenciais.

A regulamentação das atividades essenciais veio a seguir com o Decreto-lei nº 1.632/1978, o qual enumerou as seguintes áreas como essenciais: serviço de água e esgoto, energia elétrica, petróleo, gás e outros combustíveis, bancos, transportes e comunicações, hospitais, ambulatórios, farmácias e drogarias. O Ministério do Trabalho se encarregava de declarar a ilegalidade da greve nas hipóteses mencionadas.

A greve no serviço público passa a ser considerado um crime contra a segurança nacional, com a edição da Lei nº 6.620/1978, com punições àqueles que incitassem a paralisação e a cessação coletiva do trabalho.

Por fim, a Constituição Federal de 1988 insere a greve no elenco dos direitos sociais fundamentais dos trabalhadores no setor privado. Além de prevê que a lei definirá os serviços e atividades essenciais e disporá sobre o atendimento às necessidades inadiáveis da comunidade. Apenas os abusos sujeitam os infratores às penas da lei.

A Constituição Federal reconhece, no artigo 37, inciso VII, o direito de greve dos servidores públicos, proibindo-a somente aos servidores militares. Entretanto, o exercício desse direito dependeria da edição posterior de lei complementar para a sua regulamentação. O setor privado é regulamentado pela Lei nº 7.783/1989.

A Emenda Constitucional nº 19/1998 altera o inciso VII, do artigo 37, da CF apenas para dispor que o exercício da greve no serviço público será definido por lei específica, porém esta lei não foi regulamentada.

5. PREVISÃO LEGAL DE GREVE NOS SERVIÇOS PÚBLICOS

O direito de greve está previsto no artigo 37, inciso VII, da CF, que dispõe:

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

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

A norma tem eficácia limitada, na medida que surtirá os efeitos somente com a edição de lei infraconstitucional. O efeito é revogador ou paralisante. A necessidade de lei que complete o dispositivo constitucional foi objeto de questionamento perante o STF, por meio do Mandado de Injunção nº 20-4/DF. A lei que definirá os termos e limites do exercício da greve é requisito de aplicabilidade e operatividade da norma constitucional.

Para alguns doutrinadores, com a alteração do inciso VII, exigindo apenas lei específica, a regulamentação pode ocorrer por lei ordinária, não necessitando da lei complementar. Outros doutrinadores acrescentam, que a regulamentação do direito

de greve não é privativa da União, ou seja, poderiam existir regulamentações de todos os entes da Federação (DI PIETRO, 2005).

Enquanto a regulamentação não ocorrer, a jurisprudência decorrente das demandas judiciais, caminha no sentido de considerar lícito o desconto dos dias parados. Muitas vezes aplica sanções de responsabilização civil e até mesmo penal, dependendo da gravidade do caso.

Recentemente, em outubro do ano de 2007, o STF, numa decisão histórica relativa ao Mandado de Injunção nº 670/712, declarou que é aplicável ao serviço público, enquanto não for disciplinada pelo Legislativo, a lei de greve do setor privado, qual seja, a Lei nº 7.783/1989.

Em seu voto, o Ministro Celso de Mello assim julgou:

(...) viabilizar, desde logo, nos termos e com as ressalvas e temperamentos preconizados por Suas Excelências, o exercício, pelos servidores públicos civis, do direito de greve, até que seja colmatada, pelo Congresso Nacional, a lacuna normativa decorrente da inconstitucional falta de edição da lei especial a que se refere o inciso VII do art. 37 da Constituição da República.

5.1. DECISÃO DO STF SOBRE A APLICAÇÃO DA LEI DE GREVE

A referida decisão deverá provocar inúmeras discussões jurídicas sobre o tema, onde somente o tempo se encarregará de pacificar, até que o legislador coloque um ponto final na questão.

O mandado de injunção é instrumento processual previsto na CF, artigo Art. 5º, inciso LXXI, CF, *in verbis*:

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

No presente caso, em se tratando de lei ordinária, a competência para julgar o Mandado de Injunção é do STF, nos termos do artigo 102, inciso I, letra q, da CF, *in verbis*:

“Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I – processar e julgar, originariamente (...)

q) o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição do Presidente da República, do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das Mesas de uma dessas Casas Legislativas, do Tribunal de Contas da União, de um dos Tribunais Superiores, ou do próprio Supremo Tribunal Federal.”

Os Mandados de Injunção nº 670, 708 e 712, o qual deram origem a decisão do STF foram impetrados por três sindicatos profissionais em 2003. Foram eles: Sindicato dos Servidores Policiais Cíveis do Espírito Santo, Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Paraná e Sindicato dos Trabalhadores em Educação de João Pessoa.

Os sindicatos mencionados pediam uma garantia, para que pudessem iniciar uma greve, a declaração sobre as regras que disciplinariam o movimento e a manifestação sobre a demora do Legislativo em aprovar uma lei de greve e do Executivo em propor.

Entretanto, a decisão do STF surpreendeu todos. Os ministros decidiram a questão por maioria (8 votos a 3), nos seguintes termos:

“Decisão: O Tribunal, por maioria, conheceu do mandado de injunção e propôs a solução para a omissão legislativa com a aplicação da Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, no que couber, vencidos, em parte, o Senhor Ministro Maurício Corrêa (Relator), que conhecia apenas para certificar a mora do Congresso Nacional, e os Senhores Ministros Ricardo Lewandows-

ki, Joaquim Barbosa e Marco Aurélio, que limitavam a decisão à categoria representada pelo sindicato e estabeleciam condições específicas para o exercício das paralisações. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Lavrará o acórdão o Senhor Ministro Gilmar Mendes. Não votaram os Senhores Ministros Menezes Direito e Eros Grau por sucederem, respectivamente, aos Senhores Ministros Sepúlveda Pertence e Maurício Corrêa, que proferiram voto anteriormente. Ausente, justificadamente, a Senhora Ministra Cármen Lúcia, com voto proferido em assentada anterior. Plenário, 25.10.2007.”

Devido a esta decisão, o setor público se submete à Lei nº 7.731/1989. A decisão terá validade até a aprovação da lei para o setor público.

Os ministros que votaram em sentido contrário sustentaram que era necessário estabelecer especificações para o setor público. Portanto, limitavam a decisão apenas aos sindicatos impetrantes.

Após a decisão, alguns autores sociais manifestaram suas opiniões sobre o assunto. O Governo Federal sugeriu que deveria ser observado um número mínimo de servidores nas assembléias, devendo ser cortados o ponto nos dias parados, assim como é na iniciativa privada. Além disso, argumentou que se deveria definir quais as áreas essenciais do serviço, com percentual de servidores que deverão assegurar o atendimento à população.

A AGU enviou uma proposta para a Casa Civil com regras similares à lei do setor privado, comunicando com 48 ou 72 horas de antecedência da greve; dias parados serão considerados como faltas injustificadas, reposição de 50% das horas paradas, no caso de greve abusiva haverá o desconto de 30% dos vencimentos mensais até a quitação dos dias.

O movimento sindical, porém não se mostrou satisfeito com a decisão do STF. A Central Única dos Trabalhadores (CUT) expressou a seguinte opinião por meio do seu Secretário Geral, Sr. Quintino Severo: *“Boa parte das greves no setor público se dá pela falta de negociação coletiva. Agora será mais difícil ainda negociar.”*

A Confederação Nacional dos Trabalhadores nos Serviços Públicos (Condef), filiada à CUT, também reclamou: *“Desde o começo defendemos uma resolu-*

ção que contemple a negociação coletiva. Vamos continuar brigando por isso na Câmara” (Sergio Ronaldo da Silva – Diretor).

Enquanto a Força Sindical, embora tenha poucos sindicatos de servidores a ela filiados, reagiu da seguinte forma:

O movimento sindical não pode ser engessado com legislações limitadoras como essa. (Paulo Pereira da Silva – Presidente da Força Sindical).

Porém, recentes paralisações, como a dos advogados públicos, iniciada em 17 de janeiro de 2008, buscaram obedecer os estritos termos da Lei nº 7.773/1989, para que o movimento não fosse julgado abusivo. Os advogados observaram os prazos de notificações prévias, o percentual mínimo de 30% para a manutenção do serviço e o motivo era muito forte, pois o Governo Federal ameaçava descumprir acordo de reajuste salarial negociado outrora.

6. GREVES NA ESFERA PÚBLICA E PRIVADA

Segundo a Diesse (2016), o SAG-DIEESE registrou 2.093 greves (Tabela 1). Os trabalhadores da esfera pública paralisaram suas atividades em mais ocasiões (1.100 registros) em relação aos trabalhadores da esfera privada (986 registros). Também em relação à quantidade de horas paradas, que equivale à soma da duração de horas de cada greve, as mobilizações dos trabalhadores da esfera pública superaram, ainda mais acentuado, aquelas da esfera privada: em termos proporcionais, 74% das horas paradas nas greves de 2016 corresponderam a paralisações da esfera pública.

Tabela 1: Quantidade de greves e o tempo médio de duração no setor público e privado:

Greves e horas paradas Brasil, 2016				
Esferas	Greves		Horas paradas	
	nº	%	nº	%
Esfera Pública	1.100	52,6	103.726	74,0
<i>Funcionalismo Público</i>	979	46,8	96.350	68,7
<i>Empresas Estatais</i>	121	5,8	7.376	5,3
Esfera Privada	986	47,1	36.079	25,7
Esfera Pública e Privada ¹	7	0,3	409	0,3
Total	2.093	100,0	140.214	100,0

Fonte: DIEESE. Sistema de Acompanhamento de Greves (SAG-DIEESE)

Nota: (1) Greves empreendidas conjuntamente por trabalhadores das esferas pública e privada

De acordo com a tabela há uma grande quantidade de greves no serviço público brasileiro comparado ao setor privado. Em geral, as greves são longas. Uma das possíveis explicações para tal acontecimento seria o fato de que no serviço público não existe previsão legal de negociação coletiva. Isto força os servidores a parar sempre que aspirarem uma determinada reivindicação para pressionar a negociação.

Normalmente, não há desconto dos dias parados, principalmente na esfera federal, em virtude da falta de regulamentação. Cada ente da Federação disciplina a forma do desconto ou compensação de eventuais dias parados na greve.

Porém, na administração pública, pelo princípio da legalidade, a vontade administrativa decorre da lei. Desse modo, o administrador somente poderá executar aquilo que a lei determina, não podendo se impor determinada conduta. Por isto, a negociação coletiva desestimularia as partes: administrador e servidores, diante da necessidade da aprovação do legislativo.

Entretanto o Legislativo não estaria vinculado aos resultados da negociação coletiva, ou então, a demora na aprovação da lei desestimula sobremaneira esta via de solução de conflitos.

Na maioria das vezes o resultado das negociações envolve gastos no orçamento. Desta forma, as verbas destinadas ao pagamento de negociação coletiva teriam que estar previstas na lei orçamentária, que deve ser aprovada no exercício

anterior. Seria necessária uma forte organização dos servidores, para que as reivindicações fossem atendidas com um ano de antecedência.

Com isso a Lei da Responsabilidade Fiscal exigiria uma pré-disposição da administração pública em se atentar para reserva de valores suficientes destinados à cobertura com gastos decorrentes destas negociações, o que nem sempre é possível se não existir, frise-se, uma forte organização dos servidores.

7. POLÊMICA SOBRE O DIREITO DE GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO

Segundo Conceição (2008), a opinião sobre o direito de greve dos servidores públicos dividem-se entre aqueles são contra e aqueles são à favor do direito de greve nesta categoria de trabalhadores.

Segundo a opinião daqueles que são contrários, os servidores públicos são essenciais para a Administração Pública. Sendo assim, considerando que esta tem como princípios a continuidade de seus serviços, a greve seria impraticável por prejudicá-los. Sendo assim, outros princípios como o do interesse público sobre o privado, também entraria em conflito com o direito de greve, dado o caráter particular das reivindicações pelos trabalhadores.

Nestes casos enxerga-se o servidor público não apenas como um trabalhador, o qual busca a sua subsistência no serviço público, como também, um agente social que se confunde com o próprio Estado. Assim, seriam pessoas sem vontade própria, e destinados a cumprir uma missão além dos seus interesses pessoais.

Porém, o servidor não deve ser visto como um empregado de instituições privadas. Ele tem responsabilidades diferenciadas, inclusive com penalizações criminais, no caso de descumprimento. Não por outro motivo, a Constituição Federal fez distinção entre a greve no setor privado e no setor público, com previsão normativa própria para os últimos.

Outro argumento encontrado entre aqueles que são contrários ao direito de greve, é o de que ela compromete toda a comunidade. No geral, os que sofrem com as paralisações são os setores menos favorecidos da sociedade.

De acordo com Conceição (2008), muitos argumentam que a greve é um fenômeno característico das organizações privadas, não podendo ser exercido contra o Estado, que não tem objetivo de lucro. Pois, os servidores gozariam de estabilida-

de e aposentadoria integral e que em alguns países devem lealdade sem restrições ao Estado, o que implica a limitação de seus direitos, incluindo o de greve.

Acrescentam que os deveres dos servidores públicos são determinados em lei. Portanto, é impossível serem feitas reivindicações por meio da greve. Deste modo, a negociação coletiva não pode ser exercitada pelas partes, que não estariam livres para entabularem normas que coloquem fim ao conflito.

Por outro lado, aqueles que defendem o direito de greve dos servidores públicos, fazem-no sob tantos outros argumentos, da mesma forma convincentes. Para estes, as atividades ditas essenciais também são exercidas por trabalhadores da iniciativa privada. Em alguns casos as atividades do setor privado são até mesmo mais importantes e nem por isso o direito lhes é cerceado.

Porém, para os que defendem o direito de greve no serviço público, a greve só deve ser proibida em relação a certas atividades que impliquem perigo à vida, à segurança e à saúde da população.

Portanto, a greve no setor público decorre do princípio da liberdade sindical. Entender que o servidor público não pode fazer greve é denegar o direito de greve.

8. DIREITO DE GREVE NO SETOR PÚBLICO E PRIVADO

Segundo Conceição (2008), fica evidente que com a recente decisão do Supremo Tribunal Federal, de estender para o setor público a lei de greve do setor privado, as decisões judiciais serão nos mais diversos sentidos. A decisão determina a aplicação da norma apenas quando couber, ou melhor, quando não puder ser aplicada, a jurisprudência se encarregará de preencher as lacunas existentes.

Essa decisão deverá acelerar o processo de elaboração de lei específica para o setor público, o que já era esperado há quase duas décadas.

Como comparativo para analisar as possíveis controvérsias jurídicas dessa decisão, levantam-se alguns conflitos que poderão existir na aplicação da norma.

A lei do setor privado prevê que a paralisação deverá ser temporária e pacífica. Isto deve inibir as greves por tempo indeterminado, tão comum no setor público.

Entretanto, há outro ponto a ser analisado que é a aplicação do dispositivo que determina a deflagração da greve apenas após frustrar a negociação coletiva. Porém, no setor público, a possibilidade de negociação coletiva é mitigada, confor-

me decisões do STF, consubstanciada na Súmula nº 679, e algumas ADINs que declararam a inconstitucionalidade de dispositivos legais que remetiam à negociação coletiva no setor público e pelo Mandado de Injunção nº 20, que impedia a negociação coletiva nesse setor.

Enquanto no setor privado, a greve deve ser avisada com 48 horas de antecedência, mas nas atividades essenciais, o aviso deve ser com 72 horas. A questão é crucial, posto que as atividades listadas como essenciais não compreendam todas as atividades do setor público. Portanto, não existe parâmetro adequado neste caso.

A greve no setor privado é precedida de votação em assembléia, devidamente convocada. Porém, não se aplica ao setor público o quórum das assembléias do setor privado, inexistindo qualquer previsão legal específica.

De acordo com Conceição (2008), a lei de greve do setor privado também prevê a contratação de trabalhadores, caso a atividade seja essencial. Porém, mais uma vez coloca-se em discussão o que seria uma atividade essencial no setor público. Alguns defendem que todo o setor público executa atividade essencial. Mas, se olharmos sob esse ponto de vista, teríamos a contratação de trabalhadores temporários em qualquer greve que ocorresse no setor público. E uma grande parte da atividade pública tem atribuições bastante particulares. Determinadas áreas dependem de pessoas devidamente treinadas para suas atividades, o que causaria um grande risco a contratação de pessoal sem experiência. No mais, as contratações poderiam gerar favorecimentos pessoais, diante da inexistência de concursos públicos. Portanto, é um dispositivo que deverá ser utilizado com cautelas no setor público.

Enquanto que no setor privado, também é obrigatório que as partes prestem os serviços indispensáveis. Esses serviços podem ser entendidos que os serviços não executados podem causar danos irreparáveis. Certamente, ao contrário do setor privado, no setor público esta solicitação será muito recorrente, dada a natureza de suas atividades.

9. GREVE E A NEGOCIAÇÃO COLETIVA

De acordo com Conceição (2008), as entidades sindicais defendem a negociação coletiva do setor público, e dizem que parte das greves é feita para forçar a

abertura de negociação. Segundo eles, a regulamentação da greve deveria seguir a negociação coletiva no serviço público.

Conforme citado anteriormente, o Judiciário vem decidindo no sentido de não permitir a negociação coletiva no serviço público. Porém, cabe dizer que a negociação é uma realidade na Administração Pública, temos um exemplo recentemente, que foi a negociação resultante da greve realizada pelos advogados públicos, integrados pelos procuradores da Fazenda, do Banco Central, das autarquias, da União e dos defensores públicos.

A reivindicação dos advogados com a greve é para o cumprimento de acordo firmado com o Governo Federal, de reajustamento de remuneração. Pois, com o fim da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), em dezembro de 2007, o Governo ameaçava não cumprir o acordado.

Até a presente data, o Brasil não confirmou a Convenção nº 151 e a Recomendação nº 159 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que dispõe sobre o direito de greve no serviço público e a garantia de negociação coletiva.

Segundo Conceição (2008), o Governo Federal vem discutindo com os servidores, através do Sistema Democrático de Negociação Permanente (SINP), criado pela Portaria nº 1.132/2003, uma regulamentação para o setor público. As comissões temáticas de política sindical, seguridade social, política salarial e diretrizes de plano de carreira mostraram alguns resultados, como a elaboração de vinte e seis atos normativos aprovados no Congresso Nacional, relacionados a cargos e remuneração. Contudo, a elaboração do projeto de lei de greve e a negociação coletiva estão inacabadas.

O impasse em relação ao projeto de lei de greve e a negociação, segundo a autora, referem-se ao fato de que as Centrais Sindicais querem um único projeto para os dois temas, haja vista que a desvinculação do projeto de lei poderá levar a um cenário de aprovação de uma lei de greve restritiva, sem aprovação do direito de negociação. Devido a isso, não há um consenso quanto à definição das atividades essenciais, ao desconto dos dias parados e ao papel dos aposentados nas assembleias que deflagram a greve.

O Governo considera que a proposta do projeto acordado beneficia muito os servidores, e devido a isso não pretende enviar outro projeto ao Congresso Nacional.

Recentemente, após a decisão do STF, foi constituído um novo grupo de trabalho pelo Executivo Federal, conforme Portaria nº 1.486, de 31 de julho de 2007 e Portaria nº 1953, de 17 de outubro de 2007, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para a deliberação da regulamentação das greves.

No entanto, as entidades sindicais pedem a suspensão da tramitação dos projetos de lei, que tratam da negociação coletiva e resolução de conflitos, incluindo a regulamentação do direito de greve.

Um dos argumentos levantados para rejeitar à negociação coletiva no serviço público é de que o regime estatutário exige lei para a regulamentação das negociações, o que fugiria do controle do Poder Executivo, interlocutor pelo Estado.

Contudo, o argumento não se sustenta. Neste sentido, é oportuno transcrever os comentários da ilustríssima Ministra do Supremo Tribunal Federal, Carmen Lúcia, que dita:

Em primeiro lugar, a lei pode ser o último momento de uma formulação jurídica, tendo, em sua base legítima de formação, a participação dos interessados, o que se pode dar pela negociação coletiva. De resto, há de se convocarem os representantes do povo, que compõem o Poder Legislativo, os quais se podem comprometer com as alternativas resolutórias negociadas, apenas formalizando em lei as situações combinadas. Ademais, as negociações coletivas podem chegar a propor uma política de pessoal, inclusive no que concerne ao elemento remuneratório, que se implante a partir do ajuste, dando-se à lei que se vier a elaborar a partir da negociação efeito retroativo, o que, inclusive, já ocorreu em mais de uma ocasião. Nesse sentido, parece que, mesmo não se tendo feito referência expressa em norma constitucional quanto a possibilidade de negociação coletiva, forma acentuadas as formas de atuação de alguns órgãos estatais para traçar as políticas públicas de pessoal, independente da existência formal da lei, a qual haverá de se seguir às conclusões adotadas por esses órgãos. (Rocha apud Conceição, 2008)

A Ministra exemplifica que a própria CF ao dispor sobre os conselhos de administração, instituído pela Emenda Constitucional nº 19/98, no artigo 39, mostra claramente a intenção de que a política de pessoal deve ser realizada em bases ne-

gociadas. Os conselhos devem ser compostos por representantes dos servidores, o que leva necessariamente à negociação destas políticas.

De acordo com Conceição (2008), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) possui como marco a regulamentação da greve e da negociação coletiva, a Convenção nº 151 e a Recomendação nº 159.

A Convenção 151, de 1978, conforme o autor, dispõe sobre as relações de trabalho na administração pública. Ela se aplica a toda pessoa empregada pela administração e define os tipos de empregados que terão restrições por serem do alto escalão, forças armadas e polícia. A mesma prevê a proteção contra ato anti-sindical e facilita a atuação do representante sindical dentro ou fora do local de trabalho, sem prejuízo do funcionamento do serviço.

A Convenção 151 disciplina o desenvolvimento da negociação entre a autoridade e os representantes sindicais, disciplina quanto às condições de trabalho e propõe solução de conflitos por meio da negociação, conciliação, mediação ou arbitragem.

A Recomendação 159, também de 78, estabelece critérios objetivos e preestabelecidos do caráter representativo das organizações sindicais. Procurando desestimular a proliferação de organizações que cubram as mesmas categorias de empregados públicos.

A Recomendação 159 prevê que os Estados participantes devem buscar a formulação legal sobre qual autoridade pública irá negociar e quais os procedimentos e a forma de participação dos representantes dos empregados nas negociações sobre as condições de emprego.

Além disso, recomenda que os acordos devam prever o período de vigência ou o procedimento para o seu término, a renovação ou a revisão, ou ambos.

Não se pretende neste capítulo, realizar a comparação com as legislações de outros países, mas apenas elucidar a forma como alguns países se posicionaram em relação à negociação coletiva no serviço público.

Entretanto na Itália há a Lei Quadro do Serviço Público, de 1993, regulamentando a negociação coletiva. Enquanto à Espanha, embora a Constituição Federal seja omissa, quanto ao direito da negociação, no âmbito infraconstitucional ocorreu a sua regulamentação em 1987.

Enquanto Portugal tem uma das legislações mais avançadas de negociação coletiva e participação dos trabalhadores. O resultado de cada negociação consta de

instrumento autônomo, assinado pelas partes que obriga o Governo a adotar medidas legislativas ou administrativas adequadas ao integral e exato cumprimento do acordado. Estabelece ainda prazo de 180 dias para matérias de sua competência e 45 dias para submeter à Assembléia da República, as matérias que exigem autorização legislativa.

Portugal é um país a ser seguido, pois existe data-base inicial para a negociação, compatibilizado com o calendário legislativo do Orçamento Nacional. Há também a instalação de processos setoriais permanentes de negociação. As negociações podem regulamentar vencimentos, jornadas, aposentadorias, carreiras, higiene, saúde, segurança, férias, faltas, licenças, formação profissional, estatuto disciplinar e etc.

Além disso, a participação dos trabalhadores também é estimulada na experiência portuguesa, a partir da elaboração de programas de emprego, controle de execução de planos econômico-sociais, auditorias de gestão, melhoria da qualidade dos serviços públicos e diversos outros.

Por fim, prevê a legislação portuguesa a qualificação da interlocução com o Governo, com a obrigatoriedade da participação dos principais escalões, como o Coordenador de Governo e o Ministro das Finanças.

Lamentavelmente, na América Latina, há um baixo perfil de negociação coletiva nos serviços públicos. Prevalece um processo informal, com poucas iniciativas legais, com destaque para o Convênio Coletivo do Trabalho no Setor Público que possibilitou à Argentina ratificar a Convenção 151 e a Recomendação 159 da Organização Internacional do Trabalho.

10. SEDIMENTAÇÃO DO CONCEITO DE GREVE

Segundo Fraga e Vargas (2010), superando intermináveis discussões sobre se a greve é um direito ou um fato, pode-se reconhecer, atualmente, a sedimentação de alguns pontos, sobre os quais se pode dizer que existe, na doutrina, razoável consenso: a greve é um direito coletivo. Assegurado em praticamente todas as Constituições modernas, está previsto também na Constituição brasileira, desde 1946, a greve como um direito dos trabalhadores, ainda que ainda restrito. As Constituições brasileiras anteriores não tratavam da greve, exceto a de 1937, que a

declarava como um recurso antissocial. Enquanto a Constituição de 1988 consagra amplamente o direito de greve, incluindo-o como um direito social constante do título dos Direitos e Garantias Fundamentais com aplicação imediata, de acordo com art. 5º, § 1º. Da mesma maneira, diversos tratados internacionais incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro reconhecem o direito de greve como um direito fundamental dos trabalhadores, em especial a Convenção n. 151 da OIT (art. 8º) e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 8º). O direito de greve é um direito fundamental assegurado a todos os trabalhadores, dotando-os, portanto, da possibilidade através da luta coletiva obter melhores condições de vida.

Segundo Maior (2012), é importante recordar que foi a organização dos trabalhadores um dos fatores mais determinantes para a formatação das estruturas democráticas. Não é exagero dizer que a luta dos trabalhadores, no âmbito mundial, por meio das greves, foi o que permitiu construir, efetivamente, a democracia, sendo esta, atualmente, uma realidade muito mais recente do que se costuma acreditar.

CONCLUSÃO

A inserção do direito de greve aos servidores públicos, previsto no inciso VII, do artigo 37, da Constituição Federal de 1988, representou um avanço considerado em termos de garantia de liberdade de agir. Significa uma mudança significativa na medida em que este direito era ignorado ou visto como um ilícito penal.

A greve deve ser regulamentada, como qualquer fato social, ao ser admitido como um direito e ingressar no ordenamento jurídico. Não existe direito que possa ser exercido de maneira ampla, sem o controle do Estado.

Entretanto, o dispositivo legal determina que este direito de greve seja exercido nos termos de lei específica. Esta lei, infelizmente, ainda não foi editada, o que torna ineficaz o direito de greve.

A recente decisão do STF mandando aplicar a lei do setor privado ao público levará algum tempo até que a jurisprudência seja sedimentada. E as possíveis lacunas que surgirão, ante à incompatibilidade da lei do setor privado quando aplicada ao setor público.

A futura lei de greve dos servidores públicos não poderá restringir o referido direito, levando à sua inviabilidade. Isto conduziria à inconstitucionalidade da própria norma. De acordo o STF em sua decisão de estender ao setor público a mesma lei que rege a greve do setor privado, é possível traçar algumas colunas que sustentariam este direito.

Segundo Conceição (2008), a norma infraconstitucional deverá trazer um prazo para o aviso prévio de greve, pois, dependendo da atividade a ser paralisada, este prazo deverá ser o mais largo possível.

A lei deverá explicitar quais as atividades essenciais deverão ser mantidas em funcionamento. Porém, a análise deve ser cautelosa, a fim de que o direito de greve não seja cerceado, posto que apenas aos militares é explicitamente vetada a greve.

O exercício da greve e seus limites deverão ser disciplinados por lei. Sendo esta disposição em negociar prática comum entre os sindicatos e os seus entes federativos. Normalmente, o exercício de greve tem os seus termos estabelecidos para que o serviço público não seja completamente paralisado. A lei deverá prever normas gerais e acordos específicos de cada segmento para que o serviço público não seja totalmente paralisado.

O exercício da greve implica em buscar soluções para os conflitos existentes. E a negociação coletiva é o canal para a solução destes conflitos, e o resultado desta negociação deve ser transformado em um instrumento, assim como ocorre no setor privado. Portanto, o princípio da legalidade não ficará fragilizado com este procedimento. Ao contrário, o ideal é que a lei seja precedida pela manifestação direta dos seus interessados. Mas, deve-se ter o cuidado de buscar uma articulação com o Legislativo para que a negociação não se perca pelo caminho devido à ausência de regulamentação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CONCEIÇÃO, Maria da Consolação Vegi da. **A greve no serviço público: elementos conceituais e o debate em torno da sua regulamentação.** In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XI, n. 52, abr 2008. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2685>. Acesso em abr 2018.

DIEESE. **Balanco das greves de 2016.** São Paulo, dez. 2015. (Estudos e Pesquisas,79).Disponívelem:<<https://www.dieese.org.br/balancodasgreves/2016/estPesq84balancogreves2016.html>> Acessado em: 10/05/2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 2005.

FRAGA, Ricardo Carvalho; VARGAS, Luiz Alberto de. **Greve dos servidores públicos e STF.** Revista do Tribunal Superior do Trabalho, Porto Alegre, RS, v. 76, n. 2, p. 33-42, abr./jun. 2010.

LIRA, Fernanda Barreto. **A greve e os novos movimentos sociais: para além da dogmática jurídica e da doutrina da OIT.** São Paulo: LTr, 2009.

LOPEZ, Gerardo Valente Perez. **La huelga en el sistema jurídico mexicano. Sus perspectivas en la cultura laboral del siglo XXI.** Cidade do México: Ed. Sista, 2007.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Greve do servidor público.** São Paulo: Atlas, 2001.

NASCIMENTO, Fernanda Martins. **Direito de greve dos servidores públicos: garantia constitucional e regulamentação.** Monografia, UNB, 2013.

RODRIGUES, Américo Plá. **Formas de Regulamentação da Greve.** In: LIMA, João; FILHO, Teixeira (coords.). **Relações Coletivas de Trabalho.** São Paulo: LTr, pag 455-465, 1989.

RODRIGUES, Marcos Eduardo Freitas. **O direito de greve dos servidores públicos no Brasil – Uma análise com o direito comparado**-Monografia, UFPR, 2006.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. **Greve**. LTr. Suplemento Trabalhista, v. 48, p. 639-643, 2012.

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm> Acessado em 25/04/2018.

<http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/DecretoLei/19371946/Del0431.htm>Acessado em 25/04/2018.

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/19371946/Del1237.htm>Acessado em 25/04/2018.

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9070.htm> Acessado em 25/04/2018.

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=75355>> Acessado em 24/04/2018.