

CLÁUDIO ÍTALO DE OLIVEIRA PEREIRA

GREVE NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

CURSO DE DIREITO – UniEVANGÉLICA
2018

CLÁUDIO ÍTALO DE OLIVEIRA PEREIRA

GREVE NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

Monografia apresentada ao Núcleo de Trabalho de Curso da UniEvangélica, como exigência parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da Professora M.e Priscilla Santana Silva.

ANÁPOLIS - 2018

CLÁUDIO ÍTALO DE OLIVEIRA PEREIRA

GREVE NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

Anápolis, _____ de _____ de 2018.

Banca Examinadora

RESUMO

O estudo a respeito do tema proposto visa uma melhor compreensão da Greve no Setor Público Brasileiro, permitindo reflexão e conclusão acerca do disciplinamento das paralisações coletivas no referido setor e a forma pela qual a reivindicação de direitos dos trabalhadores deve ocorrer. Os processos metodológicos utilizados foram basicamente a Dogmática Jurídica (método específico da ciência do direito, baseando-se na legislação, doutrina e jurisprudência) e o estudo analítico-sintético (aplicado sempre que as condições do trabalho exigiram incursão analítica nos textos normativos para a sua posterior aplicação a fatos e atos concretos da vida social, e quando as soluções de determinados problemas dependeram da aplicação de princípios e ideias gerais tanto no direito do trabalho, quanto nos direitos constitucional e administrativo). Verificou-se a existência de normas aplicáveis esparsas e a necessidade de interligá-las através da doutrina, que ainda não abordou de forma exaustiva o tema. Também restaram evidentes as divergências doutrinárias e jurisprudenciais, que pedem maior exame da matéria como forma de adoção de posicionamentos mais uniformes. Se não bastasse, há a falta de legislação específica para a greve no setor público brasileiro. Os resultados obtidos revelam que a greve no setor público brasileiro encontra seu limite nos interesses público e das categorias profissional e econômica, o que deve ser observado durante a análise da abusividade ou não dos movimentos grevistas no referido setor.

Palavras chave: Greve, Setor Público, Direito do Trabalho, Direito Público.

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO | 1 |
| CAPÍTULO I – GREVE – NOÇÕES GERAIS | 3 |
| 1.1 Evolução histórica da greve no Brasil e em outros países | 3 |
| 1.2 Denominação, conceito, natureza jurídica e classificação das greves | 6 |
| CAPÍTULO II – A NORMATIZAÇÃO DA GREVE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO | 14 |
| 2.1 Legislação de greve no Brasil | 14 |
| 2.2 Direito de greve nos setores privado e público: análise comparativa | 22 |
| 2.3 O direito de greve no setor público na ótica do Supremo Tribunal Federal | 24 |
| CAPÍTULO III – O DIREITO DE GREVE NO SETOR PÚBLICO COMO DIREITO FUNDAMENTAL | 29 |
| 3.1 O princípio da dignidade humana e o direito de greve como um direito fundamental | 29 |
| 3.2 Os aspectos polêmicos das greves no setor público brasileiro. Projeto de Lei do Senado Federal brasileiro (PLS 375/2018) | 31 |
| 3.3 Greve no setor público, negociação coletiva e alternativas de solução | 35 |
| 3.4 O princípio da proporcionalidade e a modulação do direito de greve no setor público. A aplicabilidade da teoria da proporcionalidade de Robert Alexy | 36 |
| CONCLUSÃO | 40 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 43 |

INTRODUÇÃO

O país vivencia uma conjuntura econômica e social desfavorável para o povo brasileiro. Infelizmente, essa situação deve persistir por alguns anos. Todavia, o povo brasileiro está certo da necessidade de mudanças, de reflexão, da certeza de que possamos colocar o país em ritmo de desenvolvimento sustentado, em que os conflitos entre o capital e o trabalho sejam melhores compreendidos e resolvidos, principalmente aqueles surgidos com eclosões de greves.

Observa-se a existência de normas aplicáveis esparsas e a necessidade de interligá-las através da doutrina, que ainda não abordou de forma exaustiva a greve no setor público brasileiro. Persistem divergências doutrinárias e jurisprudenciais, que pedem maior exame da matéria como forma de adoção de posicionamentos mais uniformes, ante a inércia do legislador brasileiro em criar lei específica que regule a greve do servidor público.

O presente trabalho monográfico tem como objetivo central analisar a greve no setor público brasileiro, suas características, evoluções sofridas e suas formas de utilização, sob a égide da incompleta legislação brasileira a respeito.

A metodologia utilizada na redação deste trabalho foi a compilação bibliográfica e o estudo de normas do sistema jurídico brasileiro, bem como do posicionamento jurisprudencial dos tribunais superiores frente a inércia do legislador em redigir lei sobre o tema. Este trabalho de conclusão de curso está dividido didaticamente em três capítulos.

O primeiro capítulo realça a evolução e o conceito de greve, bem como a

sua transformação nos ordenamentos jurídicos mundial e nacional, o direito de greve no setor público ante a disposição legal pela Organização Internacional do Trabalho - OIT e o seu enfoque nos direitos comparado e internacional.

O segundo capítulo ocupa-se em trazer análise comparativa do direito de greve nos setores privado e público brasileiros, a (in) competência da Justiça do Trabalho para apreciação da matéria e o direito de greve no setor público na ótica do Supremo Tribunal Federal.

Por fim, no terceiro capítulo, serão apreciados os aspectos polêmicos da greve no setor público brasileiro, a negociação coletiva e outras alternativas de soluções de eventual movimento grevista. Finalmente, será procedida a análise do princípio da proporcionalidade e a sua utilização na modulação do direito de greve no setor público.

O tema, objeto da presente monografia, é atual, até porque as greves por acaso ocorridas encontram seus limites nos interesses públicos e nas categorias profissionais e econômicas, tudo sob a ótica do direito de acesso ao Poder Judiciário previsto na vigente Constituição da República: art. 5º, XXXV, ao comandar que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

O presente trabalho monográfico não tem a pretensão de esgotar o tema, mas sim a finalidade de contribuir para a compreensão da questão posta em discussão, apreciando os aspectos polêmicos da greve no setor público brasileiro, a negociação coletiva e outras alternativas de soluções de eventual movimento grevista, sem prejuízo de indicar posições normativas, doutrinárias e jurisprudenciais que possam ser subsidiariamente utilizadas.

CAPÍTULO I – GREVE – NOÇÕES GERAIS

O presente capítulo abordará inicialmente a evolução histórica e o conceito de greve, bem como as suas noções gerais e a sua transformação nos ordenamentos jurídicos mundial e nacional. Na sequência, será demonstrada a regulamentação do direito de greve no setor público ante a disposição legal pela Organização Internacional do Trabalho – OIT e o direito de greve no direito comparado e no direito internacional.

1.1 Evolução histórica da greve no Brasil e em outros países

A evolução histórica mundial da greve possui uma ordem cronológica a qual é dividida em três fases distintas: na primeira a greve é considerada como um delito, na segunda com a chegada dos Estados Liberais a greve é vista como uma liberdade, e, por fim, com os regimes democráticos, um direito (MARTINS, 2017).

Primeiramente, impõe-se conceituar delito, liberdade e direito, de forma a entender-se melhor a evolução histórica mundial da greve.

O delito nada mais é, em direito penal, quaisquer ações e/ou comportamentos que inflijam uma lei já estabelecida. Maria Helena Diniz (1998) observa que em sentido amplo é toda a infração à lei e neste contexto o delito pode apresentar-se exemplificativamente como delito civil ou penal ou fiscal ou funcional, dentre outras acepções.

Liberdade significa basicamente o livre arbítrio que o indivíduo tem de agir e segundo a sua própria vontade, desde que não prejudique outra pessoa. Há

quem conceitue que a liberdade é um conjunto de ideias liberais e do direito de cada cidadão. Maria Helena Diniz(1998, v.3, p. 118-119) em seu dicionário jurídico traz diversas concepções filosóficas e sociológicas. Porém, de forma a não fugir à finalidade do presente trabalho, realça a jurista que em filosofia do direito, a liberdade trata-se:

[...] Filosofia do direito: a) Poder do homem para agir numa sociedade político-organizada por determinação própria, dentro dos limites legais e sem ofensa a direitos alheios; b) poder de praticar qualquer ato não vedado por lei; c) estado ou condição de homem livre.

Direito provém da palavra latina *directum*, que significa reto, no sentido de retidão, o certo, o correto, o mais adequado. Por sua vez, Maria Helena Diniz com suporte em Miguel Reale(1998, v.2, p. 138-119) observa:

DIREITO: Teoria geral do direito. Com base em Miguel Reale, pode-se dizer que direito é uma ordenação heterônoma das relações sociais baseada numa integração normativa de fatos e valores. Mas é preciso esclarecer que é um termo análogo, que comporta significados diversos, suscitando numa divisão poliédrica várias definições.

No século XII A.C., a história registrou a primeira greve, ocorrida durante a construção das pirâmides no reinado de Ramsés III, quando trabalhadores se recusaram a trabalhar por não receberem o que lhes fora prometido. Roma passou também por movimentos de reivindicações coletivas na época do Baixo Império, fase a qual foi marcada por crises em diferentes setores da vida romana, que contribuíram para pôr fim ao grande império romano (NASCIMENTO, 2011).

Os primeiros movimentos de greve iniciaram-se em Paris, França, na *Place de Grève*, onde operários faziam suas reuniões quando estavam descontentes com as condições de trabalho, na situação de possível paralisação dos serviços prestados por motivos de descontentamento ou quando havia necessidade de procurar trabalho ou trabalhadores (NASCIMENTO, 2011).

O direito de greve possui um início conturbado no ordenamento jurídico mundial. Na França, no ano de 1791 foi aprovado, no início da Revolução Francesa, a “Lei de *Chapelier*”, a qual defendia a proibição de sindicatos, greve e

manifestações de trabalhadores, saindo em defesa da livre empresa e da iniciativa privada, notando-se grande interferência da elite burguesa da época. No ano de 1810, Napoleão Bonaparte com seu Código Penal, começou a punir a greve dos trabalhadores com prisão e multa (MARTINS, 2017). É a fase na qual a greve é tratada como delito.

Nos anos de 1799 e 1800 na Inglaterra, o primeiro ministro William Pitt, o “Novo”, em resposta às atividades jacobinas e ao medo de que os trabalhadores iriam por meio de greve forçar o governo a aceitar suas demandas, promulgou o “*Combination Act 1799*”, a qual se tratava de lei para prevenir combinações ilícitas de trabalhadores, proibindo sindicatos e negociações coletivas por trabalhadores britânicos, considerando crime de conspiração contra a Coroa britânica. Tal ato recebeu o consenso real em 12 de julho de 1799. Em 1825, na Inglaterra, e em 1864, na França, a legislação descriminalizou a simples coalizão (MARTINS, 2017).

É nítido que os países que mais reprimiram a greve foram a França e a Inglaterra, enquanto a Bélgica ficou à margem destas restrições. Em Portugal a greve era penalmente punível, mas não gerava grandes sanções aos grevistas que a ela aderiam (BARROS, 2006).

No ano de 1889, na Itália, a greve também era considerada um delito e, com o código de Zanardelli, foi retirada a proibição de coalizão e a greve deixou de constituir delito desde que realizada de forma pacífica. Com a chegada do regime fascista, em 1926, retornou a ser reprimida, até que a Constituição Republicana da Itália de 22 de dezembro de 1947, no art. 40, assegurou o direito de greve: “O direito de greve é exercido no âmbito das leis que o regulamentam” (BARROS, 2006).

A greve no Brasil teve uma evolução distinta daquela sofrida no ordenamento jurídico mundial, pelas diferentes fases históricas e políticas vivenciadas. O direito de greve no Brasil iniciou como uma liberdade, depois como um delito e por último tornou-se um direito (MARTINS, 2017).

No ano de 1890, o Código Penal brasileiro em vigor proibia a greve, até que houve derrubada dessa orientação com o Decreto nº 1.162, de 12/12/1890. Já

no ano de 1932, a Lei nº 38, que tratava sobre segurança nacional, conceituou o direito de greve como delito. Com a Constituição Federal de 1937 e com a implantação do Estado Novo, a greve voltou a ser considerada um delito, recurso antissocial, prejudicial à economia e nociva ao trabalho e aos interesses de produção nacional (MARTINS, 2017).

Em 1939 com o Decreto Lei nº 1.237, que instituiu a criação da Justiça do Trabalho, foi esclarecido que a greve seria objeto de punições e represálias e que poderiam variar desde a suspensão ao desligamento do trabalhador do serviço à sua prisão (NASCIMENTO, 2011).

No ano de 1946, após pressões internacionais, foi promulgado o Decreto-lei nº 9.070, impondo diversos limites ao direito de greve, admitindo-a nas atividades acessórias, apesar de ainda ser proibida pela Constituição Federal brasileira de 1937. A interpretação do movimento grevista como artifício anti-social durou até a Constituição Federal brasileira de 1946, que reconheceu o direito de greve, com previsão no artigo 158, porém, a sua regulamentação ficaria a cargo de Lei Ordinária (DELGADO, 2009).

Em 1964 com a Lei n. 4.330, é previsto o direito de greve, proibindo-o nas atividades fundamentais e não o proibindo nas atividades essenciais. Essa restrição e a proibição da greve nos serviços públicos vieram na Constituição Federal brasileira de 1967. No ano de 1978, o Decreto-Lei n.1.632 enumerou as atividades essenciais nas quais a greve foi proibida. Até que no ano de 1988, a Constituição Federal brasileira, ao contrário da Constituição anterior (1967), assegurou o direito de greve e seu exercício (BARROS, 2006).

1.2 Denominação, conceito, natureza jurídica e classificação das greves

O direito de greve é considerado por vários doutrinadores como uma forma de autodefesa, em que uma parte irá impor a resolução do conflito à outra, e ainda, o entendimento de que a greve seria um direito potestativo ao qual nenhum indivíduo poderá se opor. Mas no geral, a greve possui característica de direito individual do trabalhador, pois será ele que irá decidir em aderir e fazer parte da greve ou não, mas possui dimensão coletiva, pelo fato de não existir greve de um

único indivíduo (MARTINS, 2017).

De acordo com Alice Monteiro de Barros (2006), a doutrina de forma majoritária divide a greve em duas modalidades: a greve atípica, a qual possui fins religiosos, sociais ou políticos, e a greve típica a qual tem fins econômicos e profissionais. Já Sérgio Pinto Martins (2017), sem prejuízo de apontar outras classificações da greve, ensina que podem ser lícitas, as quais atendem as determinações jurídicas e ilícitas, nas quais as prescrições legais são ignoradas.

Segundo a legislação brasileira vigente, precisamente o art. 2º da Lei n. 7.783/1989, o significado de greve é a “suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador”.

Sérgio Pinto Martins (2017) acrescenta que as greves também podem ser caracterizadas quanto a sua extensão, sendo greves globais quando atingem várias empresas, as greves parciais, as quais podem alcançar algumas empresas ou setores destas e as greves de empresas, as quais só ocorrem nas imediações destas.

Segadas Vianna (1995), na clássica obra “Instituições de Direito do Trabalho” em que é um dos autores, aponta a existência de figuras que embora não se tratem propriamente greves, merecem destaque: a boicotagem, a sabotagem e o *lockout*. A boicotagem seria ativa ou passiva, na medida que os trabalhadores, ativa ou passivamente recomendam aos consumidores que não adquiram os produtos das empresas em que trabalham. A sabotagem seria tudo aquilo usado pelos trabalhadores que tende a desacreditar, danificar ou prejudicar a empresa em que trabalham. Já o *lockout*, seria a greve de empregadores na defesa de seus interesses econômicos. O mesmo autor faz pormenorizada classificação das greves por tipos e amplitudes das mesmas, observando que a greve pode ser:

A – *Greve lícita*. Para promover e deflagrar uma greve podem ter sido atendidas todas as prescrições básicas da lei, mas a ilicitude pode decorrer dos meios empregados se chegar ao sentido da legalidade. E perdem o caráter de legitimidade, quando, a par da paralisação do trabalho, se praticam atos que transcendem, realmente ao campo das relações trabalhistas.

[...]

B - *Greve de ocupação*. Por alguns chamada “greve de habitação”,

ultimamente se tem verificado com a invasão de fábricas, como aconteceu no ABC, Estado de São Paulo, quando operários invadiram fábricas ou nelas permaneceram, depois de ingressarem como se fossem, realmente, trabalhar, e se recusaram a sair, mesmo após o final da jornada (greve de habitação), e, em alguns casos, chegaram ao extremo de reter como reféns, empregados de escritório que se encontravam dentro do estabelecimento (1995, v. 2, p. 1121-1126).

Segadas Viana (1995) cuida, ainda, de outros tipos de greves. Primeiro e pouco usual no Brasil, a greve denominada “*Yellow-dog-contracts*” com interrupção dos serviços em empresas voltadas para a contratação de empregados com condições salariais e de trabalho inferiores aos patamares estabelecidos em contratos coletivos de trabalho, também se dando em empresas que admitem trabalhadores não sindicalizados. Segundo, a “greve de braços caídos” ou “greve branca”, em que os trabalhadores envolvidos no movimento paredista reduzem o ritmo do trabalho, mas sem paralisá-lo totalmente, sendo típica a sua ocorrência em repartições públicas. Há quem a denomine de operação tartaruga em comparação com a lentidão do animal que a qualifica. Terceiro, “greves de rodízio” em que as interrupções se dão de pequena a média duração, em que os trabalhadores de parte da empresa ou de um setor ou de uma seção param ou diminuem a cadência do trabalho, prejudicando o andamento produtivo da empresa como um todo. Quarto, as “greves intermitentes”, em que há paralisações por instantes, coordenada e sequencial de toda uma seção de uma empresa, retornando o trabalho em seguida, todavia afetando os outros setores que dele dependem. Quinto, as “greves de excesso de zelo” em que os trabalhadores envolvidos no movimento grevista realizam suas atividades com tamanhas diligências e suposta preocupação que acabam afetando o volume da produção que seria obtido normalmente em condições normais de trabalho. Sexto e finalmente, as “greves de solidariedade” em que a paralisação do trabalho é atitude para impor à empresa que não ocorra punição de outros trabalhadores.

A utilidade das classificações das greves é auxiliar a quem as interpretaa respeito da suas legalidades (se foi contrária às regras, às leis e à justiça), das extensões das mesmas e se a utilização da greve revelou-se ou não abuso de poder de que decidiu fazê-la.

1.3 O direito de greve no direito comparado

Especificamente este subtópico irá tratar a greve no direito comparado, observando este tema primeiramente nos Estados Unidos da América, depois sucessivamente na França, Itália, Portugal e por último e não menos importante na Argentina.

Segundo Maria Helena Diniz (1998, v.2, p. 146), em sua obra Dicionário Jurídico, direito comparado trata-se:

DIREITO COMPARADO. Teoria Geral do Direito. É a ciência comparada do direito, que tem por escopo estudar, simultânea e comparativamente, não só o direito positivo contemporâneo ou não, de diferentes países, mas também os motivos pelos quais o direito se desenvolveu de modo diverso, nos vários países, com o intuito de uniformizá-lo e orientar, em certos casos, a reforma legislativa no direito nacional.

A Constituição Norte Americana em seu conteúdo não trata do tema de greve, e de nenhum direito laboral especificamente. Os funcionários públicos estão estritamente proibidos de realizarem greve, e se por algum motivo a fizerem serão demitidos (MARTINS, 2017). A Lei *Taft-Hartley* de 1947 traça os limites gerais da greve e faz restrições quanto a ela no que se diz à sua interferência na segurança e estabilidade nacional (NASCIMENTO, 2011).

Na França, a Constituição francesa de 1946 trata do direito de greve em seu texto, devendo este seguir os termos da lei e seus regulamentos estabelecidos pela jurisprudência vigente. A Lei francesa de 31-07-1963 limita o direito de greve ao pessoal civil, empresas públicas ou privadas que prestam serviço público.

Já na Itália, na Constituição de 1948 o direito de greve é estabelecido, sendo regulado por legislação ordinária. No que se diz respeito a greve no serviço público italiano, este é tratado na lei nº 146, de 14-06-90 (MARTINS, 2017).

Quanto a Portugal, a vigente Constituição da República Portuguesa, observada a VII Revisão Constitucional de 2005, contempla o direito de greve e veda o “*lockout*” por parte do empregador, conforme trecho da norma:

Artigo 57.º(Direito à greve e proibição do *lockout*)

1. É garantido o direito à greve.
2. Compete aos trabalhadores definir o âmbito de interesses a defender através da greve, não podendo a lei limitar esse âmbito.
3. A lei define as condições de prestação, durante a greve, de serviços necessários à segurança e manutenção de equipamentos e instalações, bem como de serviços mínimos indispensáveis para ocorrer à satisfação de necessidades sociais impreteríveis.
4. É proibido o *lockout*. (PORTUGAL, Parlamento, 2005)

No que se diz respeito á Argentina, o art. 14-bis da Constituição vigente no referido país, garante em seu texto apenas o direito de greve aos sindicatos. E o Decreto argentino nº 2184/90 determina os serviços essenciais que possuem limitação para atividade da greve (MARTINS, 2017).

1.4 A Organização Internacional do Trabalho - OIT e a regulamentação do direito de greve no setor público

A Organização Internacional do Trabalho, cuja sigla é OIT, é agência fundada em 1919, que faz parte da Organização das Nações Unidas, sendo voltada para questões trabalhistas, atuando na criação de normas internacionais e operando também em ações de fiscalização das condições de trabalho nos seus estados membros, um deles o Brasil. A estrutura de tal órgão é tripartite, existindo representantes de governos e de organizações de empregadores e de trabalhadores. Tem atualmente cerca de 187 Estados-membros. A sua sede é localizada em Genebra (Suíça), possuindo escritórios em vários Estados-membros, dentre os quais o Brasil.

A OIT é de vital importância no mundo do trabalho na medida que estimula o desenvolvimento contínuo das relações de trabalho, destacando-se as suas convenções, que se tratam de tratados internacionais multilaterais abertos, de caráter normativo, que podem ser ratificadas sem limitação de prazo por qualquer um dos seus estados membros. A respeito da sua missão consta do seu sítio institucional na internet:

A missão da OIT é promover oportunidades para que homens e mulheres possam ter acesso a um trabalho decente e produtivo, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade. Para a OIT, o trabalho decente é condição fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o

desenvolvimentosustentável.(ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2018, *online*).

Especificamente no caso brasileiro, uma vez ratificada a convenção, até 18 meses após o estado membro, ora Brasil, tem a obrigação de submetê-la à autoridade competente para aprovação, que se trata do Congresso Nacional. Aprovada, o Governo brasileiro, através do Presidente da República promove a ratificação do tratado junto à OIT.

É importante ressaltar que feita a ratificação cabe o Estado-membro promulgar o tratado, adotando as medidas legais ou outras que se fizerem necessárias para que seja assegurada a efetividade e aplicação da convenção em prazos determinados, inclusive com a possibilidade de sanções adequadas em caso de desobediência da regulamentação, devendo criar serviços de inspeção com a finalidade de defesa do fiel cumprimento daquilo estabelecido na convenção.

Se de um lado as convenções e protocolos tratam-se de tratados internacionais oriundos da OIT, que estabelecem padrões e pisos mínimos de proteção a serem cumpridos pelos Estados-membros, há, ainda as recomendações, as resoluções e as declarações:

Recomendações

Não têm caráter vinculante em termos legais e jurídicos. Uma recomendação frequentemente complementa uma convenção, propondo princípios reitores mais definidos sobre a forma como esta poderia ser aplicada. Existem também recomendações autônomas, que não estão associadas a nenhuma convenção, e que podem servir como guias para a legislação e as políticas públicas dos Estados-Membros.

Resoluções e Declarações

As resoluções representam pautas destinadas a orientar os Estados-Membros e a própria OIT em matérias específicas. Já as declarações contribuem para a criação de princípios gerais de direito internacional. Ainda que as resoluções e declarações não tenham o mesmo caráter vinculante das convenções e dos protocolos, os Estados-Membros devem responder à OIT quanto às iniciativas e medidas tomadas para promover seus fins e princípios. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2018, *online*)

A OIT não possui qualquer convenção ou recomendação no que diz respeito a greve. Possui apenas orientações para o seu exercício, aconselhando que esta seja praticada de forma razoável no que diz respeito ao serviço público e

às atividades essenciais.

A Convenção nº 151 da OIT (Organização Internacional do Trabalho) de 1978, com tema “Direito de Sindicalização e Relações de Trabalho na Administração Pública” foi aprovada na 64ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho (Genebra — 1978), entrando em vigor no plano internacional em 25.2.81, aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo n. 206, de 07.04.2010, do Congresso Nacional e ratificada em 15/06/2010, determinou a institucionalização de meios voltados à composição dos conflitos de natureza coletiva surgida entre o poder público e seus servidores.

A OIT (Organização Internacional do Trabalho), ainda no que diz respeito ao direito de greve no setor público, na sua Recomendação 159, de 1978, ratificada no Brasil pelo Decreto nº 7944, de 06/03/2013, estabelece critérios objetivos e preestabelecidos do caráter representativo das organizações sindicais. Procura também desestimular e enfraquecer a proliferação de organizações que respondam as mesmas categorias de empregados públicos. A Recomendação 159 também 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 condições de emprego. E, ainda, propõe que os acordos devem prever o período de vigência ou o procedimento para o seu término, a renovação ou a revisão, ou ambos (CONCEIÇÃO, 2008).

Sérgio Pinto Martins (2017) acrescenta que a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 prevê o direito de greve. E na OIT há indiretamente a citação do direito de greve na Convenção nº 105, na qual se entende que de forma alguma o trabalho forçado pode ser utilizado como punição aos trabalhadores que aderiram à greve. Já no art. 13 da Convenção nº 155 da OIT, permite-se ao trabalhador interromper situação de trabalho a qual ele considera envolver perigo grave à sua saúde e à sua vida.

Já o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, diz que a Administração Pública, pode e deve estipular restrições ou limitações “[...] no interesse da segurança nacional ou da ordem pública, ou para

proteção dos direitos e liberdades de outrem” quanto a greve no setor público.

No que se diz respeito à regulamentação do direito de greve no setor público brasileiro, de acordo com Alice Monteiro de Barros (2006), a Constituição Federal brasileira de 1988 no seu art. 37, VII, assegura o direito de greve ao servidor público (“VII – o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica”). Sérgio Pinto Martins (2017) acrescenta que o exercício do direito de greve no setor público deverá ser praticado nos termos e limites definidos em lei específica. Como ainda não há lei específica, o Supremo Tribunal Federal - STF entende que, enquanto não for editada, deve ser observada a Lei nº 7783/89, que versa sobre a greve no setor privado. Já o servidor público militar não possui direito de greve segundo o art. 142, § 3º, IV, da Constituição Federal (“IV – ao militar são proibidas a sindicalização e a greve;”).

Os limites e os termos do exercício da greve no setor público brasileiro devem ser disciplinados oportunamente por lei. O exercício de tal instrumento deve ter os seus termos estabelecidos para que os serviços públicos não sejam completamente paralisados. A lei deverá conter quais atividades do serviço público são essenciais e que deverão ser mantidas em funcionamento.

Ao longo do presente trabalho veremos que a inércia do legislador brasileiro em criar lei que regule a greve do servidor público acabou por criar uma situação de calamidade pública, até porque a aplicação analógica da lei de greve do setor privado ao setor público não supre as necessidades da indispensável regulamentação.

CAPÍTULO II – A NORMATIZAÇÃO DA GREVE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O presente capítulo abordará a legislação brasileira de greve nas esferas privada e pública. Na sequência, será procedida análise comparativa do direito de greve nos setores privado e público brasileiros e as competências da Justiça do Trabalho e da Justiça Comum (federal e estadual) para apreciações da matéria. Em seguida, será contemplado o direito de greve no setor público na ótica do Supremo Tribunal Federal.

2.1 Legislação de greve no Brasil

Atualmente no Brasil, a Constituição Federal de 1988 em seu art. 9º e a Lei nº 7.783/89 asseguram o exercício do direito de greve. O art. 2º da Lei nº 7.783/89 (intitulada Lei de Greve) afirma que a greve é a suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador (MARTINS, 2017). É digna de transcrição a previsão constitucional supra indicada:

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.(PLANALTO, 2018, *online*)

Segundo Maurício Godinho Delgado (2009), a greve é instrumento de pressão exercido pelo trabalhador, que visa alcançar certo resultado concreto em decorrência do convencimento da parte confrontada em face do movimento

grevista. Trata-se a greve de instrumento de coerção dirigido pela coletividade de trabalhadores sobre seu empregador.

A vigente legislação de greve na esfera privada (Lei nº 7.783/89) também diferencia os serviços ou atividades essenciais de serviços inadiáveis, estabelecendo assim regras específicas para cada uma dessas situações. Os serviços ou atividades essenciais são definidos a partir das necessidades da população e da comunidade as quais serão atingidas pelos efeitos da paralisação (ROMAR, 2017). A Lei nº 7.783/89 exemplifica os serviços ou atividades considerados essenciais:

Art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais: I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis; II - assistência médica e hospitalar; III - distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos; IV - funerários; V - transporte coletivo; VI - captação e tratamento de esgoto e lixo; VII - telecomunicações; VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares; IX - processamento de dados ligados a serviços essenciais; X - controle de tráfego aéreo; XI - compensação bancária. (PLANALTO, 2018, *online*)

Quanto aos serviços inadiáveis, o art. 11 da Lei nº 7.783/89 indica que são aqueles que importam para a sobrevivência ou a saúde do indivíduo, por exemplo as atividades de assistência médica ou de hospitais, segurança pública e todos aqueles que possam levar a população a situação de perigo iminente à sobrevivência, caso tais serviços sejam interrompidos.

Em se tratando de greve em serviços ou atividades essenciais, as entidades sindicais ou os trabalhadores ficam obrigados a avisarem com no mínimo 72 horas de antecedência os empregadores e usuários do serviço sobre a possível paralisação que será gerada, conforme o art. 11 da Lei nº 7.783/89.

Segundo o ordenamento jurídico brasileiro existem alguns requisitos para a validade do movimento grevista. O primeiro deles é a real tentativa de negociação antes da deflagração (início) do movimento de greve. O segundo é a aprovação da assembleia de trabalhadores nos termos do art. 4º da Lei nº 7.783/89. E o terceiro requisito é o aviso prévio à parte adversa, ou seja, os trabalhadores têm de comunicar indispensavelmente o empregador do movimento

paredista. O quarto requisito é o respeito ao atendimento às necessidades inadiáveis da população (DELGADO, 2009).

O empregador está impedido de paralisar suas atividades com o objetivo de atrapalhar a negociação ou dificultar o atendimento das reivindicações dos trabalhadores grevistas. O desrespeito à Lei nº 7.783, de 1989, e também a continuidade da paralisação após a celebração de acordo, convenção ou decisão da Justiça do Trabalho, será considerado exercício abusivo do direito de greve (BARROS, 2006).

O direito de greve é a cessação coletiva e voluntária do trabalho realizada por trabalhadores com o objetivo de obter benefícios, como aumento de salário, melhoria de condições de trabalho ou direitos trabalhistas, ou para evitar a perda de benefícios (MARTINS, 2017). É dos trabalhadores a decisão sobre oportunidade do seu exercício (art. 1º da Lei nº 7.783/89 – que reproduz a Constituição Federal de 1988 em seu art. 9º, caput).

A Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, que dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências, embora voltada para o setor privado, é de ampla utilização em movimentos grevistas do setor público, à míngua da norma específica para o referido setor.

De acordo com Alice Monteiro de Barros (2006), faz parte dos direitos dos grevistas à utilização de meios pacíficos para tentar persuadir os trabalhadores a fazerem parte do movimento grevista, como também a arrecadação de fundos e a divulgação da greve. Mas há também em contrapartida os deveres, a exemplo das manifestações e dos atos que não poderão impedir o (livre) acesso do trabalhador ao local de trabalho, pois o exercício do direito de greve é facultativo, não podendo causar dano ou ameaça à propriedade ou à pessoa.

A Lei 7.783/89 é clara quanto à participação do trabalhador em greve, havendo a suspensão do contrato de trabalho e durante a paralisação as relações obrigacionais serão regidas por acordo coletivo, convenção coletiva, laudo arbitral ou decisão da Justiça do Trabalho (LEITE, 2017).

Segundo a Lei de Greve (Lei n º 7.783/89), o prazo de paralisação das atividades de trabalho, exercida pelos grevistas, é tratado como suspensão do contrato de trabalho ao invés de interrupção da prestação de serviços.

Há interrupção do contrato de trabalho quando o empregado é remunerado normalmente, embora não preste serviços, dando-se a contagem do seu tempo de serviço, ocorrendo cessação provisória e parcial dos efeitos do contrato de trabalho. Já na suspensão do contrato de trabalho, o empregado fica afastado do trabalho e não recebe salário, sem que haja contagem do seu tempo de serviço, ocorrendo cessação provisória e total dos efeitos do contrato de trabalho (MARTINS, 2017).

Vale dizer que a greve sendo exercida em conformidade com a lei, o empregador não poderá rescindir o contrato de trabalho dos empregados envolvidos na greve, nem admitir trabalhadores substitutos (Lei 7.783/89, art. 7º, parágrafo único), a não ser no caso da necessidade de manutenção de equipamentos parados durante a greve (Lei 7.783/89, art. 9º, parágrafo único) ou havendo a hipótese da continuidade da paralisação mesmo após a celebração de norma coletiva (Lei 7.783/89, art. 14).

Ainda sobre a manutenção de equipamentos mencionada no parágrafo anterior, o art. 9º da Lei 7.783/89 impõe que durante a greve o sindicato ou a comissão de negociação, mediante acordo com entidade patronal ou diretamente com o empregador, manterá em atividade equipes de empregados com o propósito de assegurar os serviços cuja paralisação resulte em prejuízo irreparável, pela deterioração irreversível de bens, máquinas e equipamentos, bem como a manutenção daqueles essenciais à retomada de atividades da empresa quando da cessação do movimento.

O abuso na prática da greve ocorre quando há inobservância do que está contido na lei que a regulamenta, sendo um exemplo, a utilização da violência em seu exercício. Também, trata-se de abuso a manutenção da paralisação após a celebração de acordo, convenção ou de decisão da Justiça do Trabalho. Havendo o exercício abusivo do direito dará ensejo à responsabilidade, que pode ser tanto na esfera trabalhista, como também na civil e penal (MARTINS, 2017).

Os atos ilícitos praticados no curso da greve serão apurados, conforme o caso, segundo a legislação trabalhista, civil ou penal. O Ministério Público após a apuração do ocorrido pode requisitar a abertura de inquérito e processar criminalmente aqueles que praticaram ilícitos penais. Se o empregador notar um caso de abuso, poderá este dispensar o empregado por justa causa (ROMAR, 2017).

Segundo Amauri Mascaro Nascimento (2011), o abuso de direito e a ilicitude da greve podem gerar consequências, que são representadas pela ocorrência de atos em contrariedade à lei. Exemplificando, a greve sem observar as necessidades e os serviços inadiáveis da comunidade é considerada prática de atos coletivos ilegais. Como exemplo de atos ilegais durante a greve temos a ocupação, o apossamento de bens e a sabotagem. Tais atos ilegais podem acarretar aos que os praticaram as penalidades da lei. Sem prejuízo de eventual responsabilização criminal, pode haver também a responsabilidade civil pelos danos materiais causados pelos grevistas. Já no âmbito trabalhista pode dar-se a dispensa por justa causa de grevistas, sendo tal modalidade de dispensa a punição maior a que está sujeito o trabalhador pelos excessos que praticar.

Vale registrar que não é considerado abuso de direito a paralisação que praticada na vigência do acordo, convenção ou sentença normativa que tenha como objetivo exigir o cumprimento de cláusula ou condição, ou seja motivado por superveniência ou fato novo ou acontecimento imprevisto que altere substancialmente a relação de trabalho, conforme parágrafo único do art. 14 da Lei nº 7.783/89.

Na hipótese da greve não ser considerada abusiva, os salários do período da paralisação são devidos aos trabalhadores, eis que considerado que o empregador não cumpriu com as regras da Lei 7.783/89. Ademais, sendo atendidas ou não as reivindicações dos grevistas, as partes envolvidas no movimento paradedista poderão através de negociação coletiva ajustar o pagamento dos dias parados (MARTINS, 2017).

É importante registrar que a lei veda a greve do empregador, denominada *lockout*. Nesse sentido, o art. 17 da Lei nº 7.783/89, que estipula a

vedação das atividades por iniciativa do empregador com o objetivo de frustrar negociação ou dificultar atendimento de reivindicações dos respectivos empregados.

O saudoso jurista e magistrado trabalhista Amauri Mascaro Nascimento (2011) observa com grande propriedade que o *lockout* é a paralisação das atividades pelo empregador como forma de solução de um conflito, ato auto defensivo previsto em alguns sistemas jurídicos e simplesmente tolerados em outros.

Havendo *lockout* é assegurado aos trabalhadores o direito à percepção dos salários durante o período de paralisação das atividades pelo empregador, conforme o parágrafo único do art. 17 da Lei nº 7.783/89.

Caso o empregador insista no *lockout*, prevê a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT penalidade a ser-lhe aplicada, conforme CAPITULO VII, DAS PENALIDADES, SEÇÃO I, do *lockout* e da Greve, art. 722:

Art. 722 - Os empregadores que, individual ou coletivamente, suspenderem os trabalhos dos seus estabelecimentos, sem prévia autorização do Tribunal competente, ou que violarem, ou se recusarem a cumprir decisão proferida em dissídio coletivo, incorrerão nas seguintes penalidades: a) multa de 300 (trezentos) a 3.000 (três mil) valores-de-referência regionais; b) perda do cargo de representação profissional em cujo desempenho estiver c) suspensão, pelo prazo de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, do direito de serem eleitos para cargos de representação profissional. § 1º - Se o empregador for pessoa jurídica, as penas previstas nas alíneas b e c incidirão sobre os administradores responsáveis. § 2º - Se o empregador for concessionário de serviço público, as penas serão aplicadas em dobro. Nesse caso, se o concessionário for pessoa jurídica o Presidente do Tribunal que houver proferido a decisão poderá, sem prejuízo do cumprimento desta e da aplicação das penalidades cabíveis, ordenar o afastamento dos administradores responsáveis, sob pena de ser cassada a concessão. § 3º - Sem prejuízo das sanções cominadas neste artigo, os empregadores ficarão obrigados a pagar os salários devidos aos seus empregados, durante o tempo de suspensão do trabalho. (PLANALTO, 2017, *online*)

Em caso de *lockout* haverá interrupção do contrato de trabalho, de forma que o empregado será remunerado normalmente, embora não preste serviços, dando-se a contagem do seu tempo de serviço, ocorrendo cessação provisória e

parcial dos efeitos do contrato de trabalho.

Segundo o art. 8º da Lei. 7.783/89, a Justiça do Trabalho por iniciativa de qualquer uma das partes ou por meio do Ministério Público do Trabalho decidirá sobre a procedência total ou parcial ou improcedência das reivindicações, cumprindo ao tribunal de imediato publicar o competente acórdão.

Os exames e julgamentos de lides relacionados aos movimentos grevistas são da competência da Justiça do Trabalho, sendo o instituto de greve matéria coletiva trabalhista típica. A Emenda Constitucional 45/2004 deixa claro que é competência da Justiça do Trabalho em conhecer e julgar as lides principais e conexas relativas a movimentos grevistas de trabalhadores e seus tomadores de serviço, salvo os litígios envolvendo servidores públicos com vínculo administrativo. (DELGADO, 2017).

A propósito da competência da Justiça do Trabalho para processar e julgar ações que versam sobre a greve, destaca-se o entendimento em composição plena do Tribunal Superior do Trabalho, através da Súmula nº 189 no sentido de que “A Justiça do Trabalho é competente para declarar a abusividade, ou não, da greve”.

Há também algumas orientações jurisprudenciais da Seção de Dissídios Coletivos (“OJ-SDC”) do Tribunal Superior do Trabalho que tratam da greve:

OJ-SDC-10 GREVE ABUSIVA NÃO GERA EFEITOS (inserida em 27.03.1998)É incompatível com a declaração de abusividade de movimento grevista o estabelecimento de quaisquer vantagens ou garantias a seus partícipes, que assumiram os riscos inerentes à utilização do instrumento de pressão máximo.

OJ-SDC-11 GREVE. IMPRESCINDIBILIDADE DE TENTATIVA DIRETA E PACÍFICA DA SOLUÇÃO DO CONFLITO. ETAPA NEGOCIAL PRÉVIA (inserida em 27.03.1998)É abusiva a greve levada a efeito sem que as partes hajam tentado, direta e pacificamente, solucionar o conflito que lhe constitui o objeto.

OJ-SDC-38 GREVE. SERVIÇOS ESSENCIAIS. GARANTIA DAS NECESSIDADES INADIÁVEIS DA POPULAÇÃO USUÁRIA. FATOR DETERMINANTE DA QUALIFICAÇÃO JURÍDICA DO MOVIMENTO(inserida em 07.12.1998). É abusiva a greve que se realiza em setores que a lei define como sendo essenciais à comunidade, se não é assegurado o atendimento básico das necessidades inadiáveis dos usuários do serviço, na forma prevista

na Lei nº 7.783/89.(TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO, 2016, *online*)

Por fim, há o Precedente Normativo 29 do Tribunal Superior do trabalho a estabelecer que: “GREVE. COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS PARA DECLARÁ-LA ABUSIVA (positivo) Compete aos Tribunais do Trabalho decidir sobre o abuso do direito de greve”.

Carlos Henrique Bezerra Leite (2017), jurista e desembargador federal do trabalho do TRT da 17ª Região, explica a diferenciação entre súmula, orientação jurisprudencial e precedente normativo no âmbito do Tribunal Superior do Trabalho - TST. A súmula e a orientação jurisprudencial seriam as condensações de uma gama de acórdãos, da mesma corte, que adotam igual interpretação de preceito jurídico em tese, mas sem caráter de obrigatoriedade, embora tenham caráter de persuasão e convencimento. O precedente normativo retrata a jurisprudência dominante em sede de dissídios coletivos. As súmulas são aprovadas pelo Pleno do TST e tem tramitação mais complexa e rígida. As orientações jurisprudenciais e os precedentes normativos são aprovados por Comissão de Jurisprudência e Precedentes, composta por três ministros e um suplente.

De outro lado, registre-se a reforma trabalhista ocorrida através da Lei 13.467/2017, com vigência a partir de 11/11/2017, que inovou ao introduzir no bojo da Consolidação da Leis Trabalhistas – CLT, o artigo 611-B e incisos XXVII e XXVIII, aplicáveis ao instituto jurídico da greve:

Art. 611-B Constituem objeto ilícito de convenção coletiva ou de acordo coletivo de trabalho, exclusivamente, a supressão ou a redução dos seguintes direitos:

[...] XXVII - direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender;

XXVIII - definição legal sobre os serviços ou atividades essenciais e disposições legais sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade em caso de greve; (PLANALTO, 2017, *online*)

Os juízes do trabalho Antônio Umberto de Souza Júnior, Fabiano Coelho de Souza, Ney Maranhão e Platon Teixeira de Azevedo Neto (2017), em obra conjunta a respeito da recente reforma trabalhista, Lei 13.467/2017 com vigência a

partir de 11/11/2017, destacam a proteção ao direito de greve contido no art. 611-B da CLT, fazendo menção à literalidade das introduções procedidas pelo legislador na CLT, para concluírem que não só a formulação genérica do direito de greve, como o conteúdo da Lei nº 7.783/1989 não poderá ser flexibilizado por negociação coletiva.

2.2 Direito de greve nos setores privado e público: análise comparativa

O exercício de greve do serviço público está presente no artigo 37, inciso VII da Constituição Federal de 1988, o qual garante o exercício do direito de greve pelos agentes públicos civis, a ser regulamentado mediante lei específica. Nota-se que esta é uma norma constitucional de eficácia limitada.

De acordo com Pedro Lenza (2016), normas constitucionais de eficácia limitada, são aquelas que não possuem capacidade de produzir todos os seus efeitos, necessitando assim de uma lei integrativa infraconstitucional, ou até mesmo de integração por meio de emenda constitucional. Sendo assim, o artigo 37, inciso VII da Constituição Federal de 1988, possui necessidade da emissão de uma norma futura.

O direito de greve está hoje assegurado na Constituição Federal em seu artigo 9º e na Lei nº 7.783/89. Por força de uma decisão do Supremo Tribunal Federal, a Lei n. 7.783 de 1989, que regula a greve no setor privado, tem sido aplicada também no setor público (ROMAR, 2017).

De acordo com Sérgio Pinto Martins (2017), a greve é considerada, em nossa legislação, como a suspensão coletiva, temporária pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços frente ao empregador. A greve se manifesta a partir de uma vontade coletiva, sendo sempre movida por interesses de um grupo de pessoas ligadas por uma situação profissional. E neste ponto pode ser feita a primeira ligação entre a greve no setor público e privado, tratando-se de ferramenta de reivindicação de um direito, ou a defesa de um interesse relacionado à categoria profissional dos trabalhadores do âmbito público.

A greve é um direito de coerção, que visa à solução de um conflito

coletivo, tanto ele sendo exercido no setor público quanto no privado. Pode ser considerada como uma liberdade pública, devendo o estado garantir o seu exercício. Há o entendimento de que a greve seria um direito potestativo, de que ninguém a ele poderia se opor. E em outros casos alguns autores consideram a greve como uma autodefesa, a qual uma parte impor a solução de conflito à outra (DELGADO, 2017).

A Lei nº 7.783/89 em seu conteúdo diz quais os serviços são atividades essenciais e aqueles serviços que são considerados inadiáveis, estabelecendo regramento específico para cada uma dessas situações. Os serviços ou atividades essenciais são definidos a partir da concepção da população, da comunidade que será atingida pelos efeitos da paralisação dos serviços (ROMAR, 2017).

Segundo Alice Monteiro de Barros (2006), a concessão de aviso anterior à paralisação e a manutenção de serviços considerados essenciais contornaram obstáculos a greve no setor público, cujo principal fundamento utilizado para a sua proibição era a possível interferência na continuidade de serviços considerados vitais.

A greve no setor público envolve outras características que diferem do setor privado, como o fato de sua adesão ser feita por servidores públicos e a prestação de serviço essencial prestado por estes. Os servidores públicos são aqueles que mantêm a Administração Pública Direta e Indireta. Segundo Alexandre Mazza (2016), a administração pública direta compreende os seguintes entes: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. A administração pública indireta é constituída das autarquias, fundações públicas, sociedade de economias mistas e empresas públicas.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2017), a expressão servidor público nos últimos tempos foi entrando em desuso e alterada para agente público por muitos doutrinadores. Pois há uma necessidade de dar um sentido ainda mais amplo do que o utilizado para designar as pessoas físicas que exercem função pública. Sendo assim, agente público é toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta.

Os servidores públicos são pessoas naturais que sob variados vínculos,

seja estatutário ou celetista, de forma definitiva ou transitória e algumas vezes sem qualquer liame, prestam serviços à Administração Pública ou nela realizam atividades (GASPARINI, 2012).

Os agentes públicos e servidores públicos atuam perante a União, os Estados-Membros, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias, fundações públicas e privadas, sociedades de economia mista e empresas públicas para a execução dos serviços e obras que estão a seu cargo.

Segundo o ordenamento jurídico brasileiro existem três espécies de servidores públicos. A primeira espécie é o servidor estatutário, ocupante de cargo público provido por concurso público. A segunda espécie é o empregado público, ocupantes de emprego público, e a forma de entrada é também por concurso público (art. 37, II, da CF), sendo também chamados de funcionários públicos, e contratados sob o regime da CLT. A terceira espécie são os servidores temporários, que são contratados para exercer funções temporárias e muitas vezes contratados para prestar serviços por prazo determinado, detendo uma função pública (CONCEIÇÃO, 2008).

2.3 O direito de greve no setor público na ótica do Supremo Tribunal Federal

Há uma única súmula vigente no STF a respeito do direito de greve: “SÚMULA STF Nº 316: A simples adesão a greve não constitui falta grave”. Ante a inércia do Poder Legislativo brasileiro em emitir norma a qual confira capacidade de execução aos interesses visados previstos em norma constitucional, o Supremo Tribunal Federal atualmente vem entendendo que, não havendo lei específica, deve ser observada a lei nº 7.783/89 (que normatiza a greve na esfera privada) quanto aos limites de greve no serviço público. Ainda deve ser considerado que segundo o art. 142, § 3º, IV da Constituição Federal o militar não possui direito a greve.

Com o atual posicionamento do Supremo Tribunal Federal, o setor público irá utilizar a Lei nº 7.789/1989 no que couber. A validade da decisão da Alta Corte brasileira e a utilização da mesma ocorrerá até a aprovação da lei para o setor público (MARTINS, 2017). Os Ministros que efetuaram votos contrários sustentaram que era necessário estabelecer especificações próprias para o setor

público. Os Mandados de Injunção nº 670, 708 e 712 que deram origem a esta decisão do STF foram impetrados por três sindicatos profissionais no ano de 2003. Foram eles: Sindicato dos Servidores Policiais Cíveis do Espírito Santo, Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Paraná e o Sindicato dos Trabalhadores em Educação de João Pessoa (CONCEIÇÃO, 2008).

Em outubro do ano de 2007, o STF, ao proferir decisão relativa aos Mandados de Injunção nº 670, 708 e 712, declarou que é aplicável ao serviço público, enquanto não for disciplinada pelo Poder Legislativo, a lei de greve do setor privado, qual seja, a Lei nº 7.783/1989 (CONCEIÇÃO, 2008). É oportuna a transcrição de trecho de notícia veiculada no site do STF (www.stf.jus.br) em 25/10/2017 que dá conta da linha de entendimento adotada pelos Ministros no julgamento dos Mandados de Injunção nº 670, 708 e 712:

Notícias STF

Quinta-feira, 25 de outubro de 2007

Supremo determina aplicação da lei de greve dos trabalhadores privados aos servidores públicos

O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu hoje (25), por unanimidade, declarar a omissão legislativa quanto ao dever constitucional em editar lei que regulamente o exercício do direito de greve no setor público e, por maioria, aplicar ao setor, no que couber, a lei de greve vigente no setor privado (Lei nº 7.783/89). Da decisão divergiram parcialmente os ministros Ricardo Lewandowski (leia o voto), Joaquim Barbosa e Marco Aurélio, que estabeleciam condições para a utilização da lei de greve, considerando a especificidade do setor público, já que a norma foi feita visando o setor privado, e limitavam a decisão às categorias representadas pelos sindicatos requerentes.

A decisão foi tomada no julgamento dos Mandados de Injunção (MIs) 670, 708 e 712, ajuizados, respectivamente, pelo Sindicato dos Servidores Policiais Cíveis do Estado do Espírito Santo (Sindpol), pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município de João Pessoa (Sintem) e pelo Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado do Pará (Sinjep). Os sindicatos buscavam assegurar o direito de greve para seus filiados e reclamavam da omissão legislativa do Congresso Nacional em regulamentar a matéria, conforme determina o artigo 37, inciso VII, da Constituição Federal.

Saliente-se também que o julgamento do Recurso Extraordinário 693456 pelo STF, Relator: Ministro Dias Toffoli, com repercussão geral reconhecida, Tema 531 – Desconto nos vencimentos dos servidores públicos dos dias não trabalhados em virtude de greve. Por 6 votos a 4, o Plenário decidiu que a administração

pública deve fazer o corte do ponto dos grevistas, mas admitiu a possibilidade de compensação dos dias parados mediante acordo. Também foi decidido que o desconto não poderá ser feito caso o movimento grevista tenha sido motivado por conduta ilícita do próprio órgão do Poder Público.

Outro exemplo digno de nota do posicionamento da Alta Corte, deu-se em maio de 2012, quando o Supremo Tribunal Federal admitiu a existência de repercussão geral na matéria tratada no recurso extraordinário com agravo ARE 654432, que discute a legalidade ou não do exercício do direito de greve por parte dos policiais civis. Já na continuidade do julgamento ocorrido em abril de 2017, o Pleno do STF, por maioria de votos, reafirmou entendimento de que é inconstitucional o exercício do direito de greve por parte dos policiais civis e demais servidores públicos que atuem diretamente na área de segurança pública.

Ainda sobre o ARE 654432, prevaleceu a divergência levantada pelo Ministro Alexandre de Moraes de que existem dispositivos constitucionais que vedam a possibilidade do exercício do direito de greve por parte de todas as carreiras policiais, mesmo sem usar a alegada analogia com a Polícia Militar. A interpretação conjunta dos artigos 9º, parágrafo primeiro, 37, VII e 144 da CF/88, possibilita por si só a vedação absoluta ao direito de greve pelas carreiras policiais, tidas como carreiras diferenciadas pelo referido Ministro, que foi designado redator do acórdão considerando a divergência por ele aberta.

Vale registrar que ainda sobre direito de greve o Plenário do Supremo Tribunal Federal definiu tese de repercussão geral nos autos RE 846854 no sentido de que é da competência da Justiça comum, federal e estadual, a análise sobre a abusividade de greve de servidores públicos celetistas. A propósito, transcreve-se trecho de notícia veiculada no site www.stf.jus.br em 01/08/2017:

NOTÍCIAS STF

Terça-feira, 01 de agosto de 2017

Plenário define teses de repercussão geral em dois recursos extraordinários

Na manhã desta terça-feira (1º), em sessão que retomou o início das atividades da Corte no segundo semestre de 2017, o Plenário do Supremo Tribunal Federal definiu duas teses de repercussão geral. Os enunciados produzidos dizem respeito aos

Recursos Extraordinários (RE) 643247 e 846854, que tratam, respectivamente, sobre a cobrança da Taxa de Combate a Sinistros por municípios e a competência para julgar a abusividade de greve de servidores públicos celetistas. (...)

RE 846854

O Plenário também fixou tese de repercussão geral no RE 846854 no sentido de que matéria sobre abusividade de greve de servidores públicos celetistas compete à Justiça comum, federal e estadual. A tese foi proposta pelo redator do acórdão, ministro Alexandre de Moraes, e aprovada por maioria dos votos, vencidos os ministros Luís Roberto Barroso, Rosa Weber e Marco Aurélio.

É importante salientar que durante o julgamento do RE 846854 ocorrido em 25/05/2017 a maioria dos ministros do STF entendeu não ser da Justiça do Trabalho a competência para julgar a abusividade de greve de guardas municipais celetistas e, ainda, firmaram o posicionamento no sentido de que não cabe discutir direito de greve, uma vez que se trata de serviço de segurança pública. Para outros servidores públicos celetistas continuaria a competência da Justiça do Trabalho, porém no caso de guardas municipais estaria configurada exceção à regra.

Apesar da fixação pelo STF da competência da Justiça Comum (federal e estadual) para dirimir conflitos em greve de servidores públicos celetistas da administração direta, autarquias e fundações, é certo que a legislação aplicada à greve no setor privado continuará a ser usada, notadamente a Lei 7789/89, até que sobrevenha legislação específica.

É importante destacar além da tese de repercussão geral, tema 0544: “A justiça comum, federal ou estadual, é competente para julgar a abusividade de greve de servidores públicos celetistas da Administração pública direta, autarquias e fundações públicas”, paradigma: RE 846854, data: 25/05/2017, existem mais duas teses de repercussão geral na suprema corte brasileira. A primeira, tema: 0531, paradigma: RE 693456, data: 27/10/2016: “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”. A segunda, tema: 0541, paradigma: ARE 654432, data: 05/04/2017: “1 - O exercício do direito de greve, sob qualquer forma ou modalidade, é vedado aos policiais civis e a todos os servidores públicos que

atuem diretamente na área de segurança pública. 2 - É obrigatória a participação do Poder Público em mediação instaurada pelos órgãos classistas das carreiras de segurança pública, nos termos do art. 165 do CPC, para vocalização dos interesses da categoria". (*online*).

CAPÍTULO III – O DIREITO DE GREVE NO SETOR PÚBLICO COMO DIREITO FUNDAMENTAL

O presente capítulo abordará inicialmente o princípio da dignidade humana e o direito de greve no setor público como um direito fundamental. Na sequência, serão apreciados os aspectos polêmicos da greve no setor público brasileiro, a negociação coletiva e outras alternativas de solução de eventual movimento grevista, bem como analisado o Projeto de Lei PLS 375/2018, que tramita no Senado Federal brasileiro. Finalmente, será procedida a análise do princípio da proporcionalidade e a sua utilização na modulação do direito de greve no setor público.

3.1 O princípio da dignidade humana e o direito de greve como um direito fundamental

O princípio da dignidade da pessoa humana tem como objetivo assegurar ao homem um mínimo de direitos que devem ser respeitados pela sociedade e pelo poder público, de forma a preservar a valorização do ser humano, sendo assim previsto no artigo 1º, inciso III da vigente Constituição Federal brasileira. Tal princípio constitui um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. A Constituição Federal brasileira aborda, também, a dignidade da pessoa humana em seu duplo significado, como princípio fundamental e como princípio geral. A dignidade, como espécie de princípio fundamental, serve de base para todos os demais princípios e normas constitucionais, inclusive as normas infraconstitucionais (KUMAGAI; MARTA, 2010).

Os direitos fundamentais tratam-se dos direitos da pessoa humana

devidamente reconhecidos e positivados em sede de direito constitucional de um determinado Estado. Especificamente no caso brasileiro, estão inseridos na vigente Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Segundo Alexandre de Moraes, jurista e Ministro do STF, os direitos fundamentais são:

O conjunto institucionalizado de direitos e garantias do ser humano que tem por finalidade básica o respeito à sua dignidade, por meio de sua proteção contra o arbítrio do poder estatal, e o estabelecimento de condições mínimas de vida e desenvolvimento da personalidade humana pode ser definido como direitos humanos fundamentais. (1998, p. 39).

Os direitos fundamentais são um conjunto de direitos básicos individuais, sociais, políticos e jurídicos do ser humano, defendendo eles o mínimo sem o qual não seria possível a pessoa humana viver com dignidade. Sendo estes direitos considerados imprescindíveis para uma vida minimamente digna, os direitos fundamentais têm características peculiares provindas de sua extrema importância, uma delas é a que diz respeito à impossibilidade de sua afastabilidade das relações humanas. Os direitos fundamentais surgiram com a sua principal função a de proteger as necessidades do homem em frente ao poder estatal (MAGALHÃES; MIRANDA, 2012).

Alexandre de Moraes também ensina que os direitos fundamentais são:

(I) imprescritíveis, não se perdendo pelo decurso do prazo; (II) inalienáveis, não sendo possíveis transferi-los a título oneroso ou gratuito; (III) irrenunciáveis, dele não se podendo abrir mão; (IV) invioláveis, não podendo ser desrespeitados, sob pena de responsabilização; (v) universais, abrangendo todos os indivíduos, sem qualquer restrição; (VI) efetivos, ou seja, o Poder Público deve atuar no sentido de garantir a sua efetivação; (VII) interdependentes, estando direitos e garantias ligados; e, (VIII) complementares, devendo ser interpretados de forma conjunta. (1998, p. 41)

A doutrina majoritária diz que, nos dias de hoje, os direitos fundamentais são subdivididos em três, sendo estas divisões conhecidas como as dimensões dos direitos fundamentais. A primeira dimensão está presente em todas as Constituições das sociedades democráticas são os direitos de liberdade, e são integrados pelos direitos civis e políticos, como exemplo o direito à vida, à intimidade, à inviolabilidade de domicílio, à propriedade, a igualdade perante a lei

etc. Os direitos fundamentais de segunda dimensão estão ligados intimamente a direitos prestacionais sociais do Estado perante o indivíduo, como assistência social, educação, saúde, cultura, trabalho, lazer, dentre outros. Os direitos de terceira dimensão são os direitos coletivos em sentido amplo, emergindo eles da reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade, os chamados direitos de solidariedade e fraternidade, que englobam o direito a um meio ambiente equilibrado, uma saudável qualidade de vida, ao progresso, a paz, a autodeterminação dos povos e a outros direitos (IURCONVITE, 2007).

A greve está diretamente ligada a um Estado Democrático de Direito sendo uma forma de promover a igualdade entre trabalhadores e empregadores, aproximando os poderes de ambos. É, ainda, considerada por muitos como expressão da liberdade de exercer um labor e instrumento na busca por melhores condições de trabalho. Ao levar todos estes pontos em consideração, a greve é um direito fundamental de todo trabalhador, sendo assim classificada na nossa Constituição Federal de 1988, estando prevista no art. 9º do Capítulo II - Dos direitos sociais, que está inserido no Título II - Dos direitos e garantias fundamentais, que em seu conteúdo diz: “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”. Sob esta perspectiva de igualdade que é proporcionada às partes pela figura do direito de greve, esta é considerada como um direito fundamental de segunda dimensão.

3.2 Os aspectos polêmicos das greves no setor público brasileiro. Projeto de Lei do Senado Federal brasileiro (PLS 375/2018)

A principal polêmica instaurada quanto ao direito de greve no setor público é em relação ao projeto de lei de greve e negociação coletiva no setor público. Esta polêmica se dá pelo fato de que as Centrais Sindicais querem um único projeto para os dois temas (negociação coletiva e greve no setor público), pois se houver uma possível desvinculação destes instrumentos no projeto de lei, poderá levar a um cenário de aprovação de uma lei de greve mais restritiva, sem uma possível aprovação do direito de negociação coletiva. Além disso, não há um acordo quanto à definição das atividades essenciais, ao desconto dos dias parados

e ao papel dos aposentados nas assembleias que deflagram a greve (CONCEIÇÃO, 2008).

Outro ponto polêmico é referente ao atual posicionamento do Supremo Tribunal Federal – STF, exemplificado pelo julgamento do Mandado de Injunção n. 708, impetrado pelo SINTEM (Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município de João Pessoa), sendo que na ocasião os Ministros do Supremo Tribunal Federal conheceram, por maioria, a ação e propuseram a aplicação da Lei n. 7.783, de 28.06.1989, referente a greve no setor privado para todos os servidores públicos civis, naquilo que couber, enquanto a omissão legislativa perdurar. Ficou entendido naquela oportunidade, que a peculiaridade de cada caso concreto deveria ser considerada pelo Tribunal competente a fim de suprir a prestação de serviços essenciais, pois o direito de greve (art. 37, VII c/c art. 9º, caput, ambos da CR/88) não deve sobrepor a outros direitos fundamentais, especialmente o direito a serviços públicos considerados essenciais (§ 1º do art. 9º da CR/88). O direito de greve não deve se sobrepor ao princípio da continuidade do serviço público que consubstancia inúmeros direitos consagrados na Constituição Federal de 1988, tais como direito à assistência médica, fornecimento de energia elétrica e água encanada, etc. (MAGALHÃES; MIRANDA, 2012).

Ademais, percebe-se que com as decisões do STF nos Mandados de Injunções nº 670, 708 e 712, ajuizados, respectivamente, pelo Sindicato dos Servidores Policiais Civis do Estado do Espírito Santo (Sindpol), pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município de João Pessoa (Sintem) e pelo Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado do Pará (Sinjep), de estender para o setor público a lei de greve do setor privado, gerará decisões judiciais nos mais diversos sentidos. O STF determina a aplicação da norma apenas “no que couber”, ou seja, quando não puder ser aplicada, a jurisprudência preencherá as lacunas. Os três sindicatos buscavam assegurar o direito de greve para seus filiados e reclamavam da omissão legislativa do Congresso Nacional em regulamentar a matéria, conforme determina o artigo 37, inciso VII, da Constituição Federal (CONCEIÇÃO, 2008).

No que diz respeito a greve por parte de policiais civis e demais agentes da segurança pública o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) reafirmou

entendimento no sentido de que é inconstitucional o exercício do direito de greve. A decisão foi tomada, no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 654432, com repercussão geral reconhecida.

Um dos aspectos polêmicos da greve no setor público seria a omissão do legislador em disciplinar a matéria, como exige o inciso VII do art. 37 da CR/88, pois, em razão do caráter de extrema importância das atividades desempenhadas pelos servidores públicos a qual muitas vezes está ligada a segurança pública, saúde e questões que influenciam diretamente a população, é necessária uma regulamentação própria para essa categoria de trabalhadores (MAGALHÃES; MIRANDA, 2012). Durante o julgamento dos Mandados de Injunção nº 670, 708 e 712, Celso de Mello, ministro mais antigo do STF (denominado “decano”), ao resumir o tema, Celso de Mello, Ministro do STF, fundamentou:

[...] não mais se pode tolerar, sob pena de fraudar-se a vontade da Constituição, esse estado de continuada, inaceitável, irrazoável e abusiva inércia do Congresso Nacional, cuja omissão, além de lesiva ao direito dos servidores públicos civis - a quem se vem negando, arbitrariamente, o exercício do direito de greve, já assegurado pelo texto constitucional -, traduz um incompreensível sentimento de desprezo pela autoridade, pelo valor e pelo alto significado de que se reveste a Constituição da República. (STF, 2007, *online*)

As opiniões quanto ao direito de greve dos servidores públicos vêm sendo distintas. No que se diz respeito a opinião daqueles que são contrários, os servidores públicos prestam serviço de extrema importância ao Estado, sendo eles essenciais para a Administração Pública. Assim, considerando que esta tem como princípios a continuidade de seus serviços, a greve seria impraticável por prejudicá-los. Já aqueles que defendem o direito de greve dos servidores públicos, 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 que as praticadas pelos servidores públicos, e nem por isso o seu direito de exercer a greve é negado. Para muitos que defendem o direito de greve no serviço público, a greve somente deve ser vetada em relação a certas atividades de grande importância as quais impliquem perigo à vida, à segurança e à saúde da população (CONCEIÇÃO, 2008).

A Constituição de 1988 fez 30 anos recentemente, precisamente em

05/10/2018, e o direito de greve do servidor público ainda não foi devidamente regulamentado. São 119 dispositivos que não foram regulamentados na Constituição Federal, entre eles o direito de greve do setor público. Cerca de 12 propostas (projetos de lei) tramitam no Congresso, seis na Câmara Federal e seis no Senado Federal, mas infelizmente nenhuma proposta progrediu. Enquanto tais propostas ficam paralisadas, a solução estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal é a utilização da Lei 7.783/89 voltada para o setor privado, que dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências.

A mais recente proposta tramita atualmente no Senado Federal brasileiro. Trata-se de projeto de lei que propõe regulamentar o exercício do direito de greve dos servidores públicos da administração pública direta, autárquica ou fundacional de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A autoria do projeto (PLS 375/2018) é do senador Dalírio Beber (PSDB -SC). Houve leitura da matéria na sessão do Senado Federal nº 115, em 04/09/2018. Nesse sentido, transcreve-se trecho de recente notícia obtida no site do Senado Federal em 12/09/2018 a respeito do projeto e de sua tramitação:

Projeto regulamenta o direito de greve dos servidores públicos

Da Redação | 12/09/2018, 17h03 - ATUALIZADO EM 12/09/2018, 17h06

Projeto de Lei do Senado (PLS 375/2018) propõe regulamentar o exercício do direito de greve dos servidores públicos da administração pública direta, autárquica ou fundacional de qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

O exercício da greve será autorregulamentado pelas entidades sindicais representativas dos servidores públicos e acolhido pelos Observatórios das Relações de Trabalho, de caráter tripartite, a serem criados no âmbito da União, estados, Distrito Federal e municípios. O projeto de autorregulamentação deverá ser aprovado em instância coletiva e representativa das entidades sindicais dos servidores. O direito de greve deverá levar em conta o juízo de proporcionalidade e razoabilidade, de forma a assegurar o atendimento das necessidades inadiáveis da sociedade.

O projeto estabelece que competirá à Justiça Federal julgar as ações sobre as greves ocorridas no âmbito da administração pública federal. No caso dos estados, Distrito Federal e municípios, as ações serão julgadas pela justiça comum. A proposta veda a greve aos membros das Forças Armadas, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares. Às entidades sindicais ficam asseguradas a livre divulgação do movimento grevista e o direito à arrecadação de fundo de greve. [...]

Outras questões são tratadas no Projeto PLS 375/2018, tal como o percentual mínimo de servidores a permanecerem em atividade em caso de paralisação (greve). Em se tratando de greve em serviços públicos ou atividades essenciais, o percentual mínimo de 60% (sessenta por cento). Caso a greve ocorra em setores de assistência médico-hospitalar, educação, segurança pública, em serviços que cuidam da distribuição de medicamentos de uso contínuo pelo Serviço Único de Saúde – SUS e, ainda, no que se refere àqueles envolvidos em pagamento de benefícios previdenciários, o percentual mínimo subiria para 80% (oitenta por cento).

Vale registrar que o projeto supra já começou a gerar polêmica, tanto que até o mês de setembro/2018 já foram apresentadas 26 emendas ao mesmo, a metade apresentada pelo Senador Hélio José (PROS-DF) e o restante pelo Senador José Pimentel (PT-CE).

O Projeto de Lei PLS 375/2018 encontra-se desde setembro/2018 na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (Secretaria de Apoio à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania) do Senado Federal aguardando designação de relator, esperando-se que tal providência só ocorra após o término do processo eleitoral brasileiro de 2018.

3.3 Greve no setor público, negociação coletiva e alternativas de solução

A negociação coletiva é uma modalidade de solução de conflitos advinda do entendimento entre partes, representando um processo de transação, tendo sempre como objetivo a melhora contínua na prestação do trabalho e sua manutenção, ou, em alguns casos, até uma significativa melhora, nos postos de trabalho, sempre com o fim de preservar o principal bem tutelado, qual seja, a relação de emprego (ISONI, 2015). Maurício Godinho Delgado ensina a respeito da negociação coletiva que:

A importância da negociação coletiva trabalhista transcende o próprio Direito do Trabalho. A experiência histórica dos principais países ocidentais demonstrou, desde o século XIX, que uma diversificada e atuante dinâmica de negociação coletiva no cenário das relações laborativas sempre influenciou, positivamente, a estruturação mais democrática do conjunto social. (2009, p. 1259)

Sobre a negociação coletiva, Sérgio Pinto Martins (2017, p.1166) observa:

"[...] a negociação coletiva é uma forma de ajuste de interesses entre as partes, que acertam os diferentes entendimentos existentes, visando encontrar uma solução capaz de compor suas posições".

Já ficou registrado e analisado no capítulo II deste trabalho de conclusão de curso, que a dita “Reforma Trabalhista”, viabilizada pelo advento da Lei 13.467/2017, com vigência a partir de 11/11/2017, introduziu na Consolidação da Leis Trabalhistas – CLT, o artigo 611-B e incisos XXVII e XXVIII, aplicáveis ao instituto jurídico da greve, que são protetivos ao direito de greve, trazendo limites e parâmetros para eventual negociação coletiva entre as partes envolvidos em movimento grevista. Ademais, não se pode duvidar de que a nova legislação trabalhista, a princípio aplicável somente em contratos de trabalho celetistas, poderá ser utilizada por analogia em greves porventura ocorridas no serviço público e em conjunto com a Lei 7.783/89, enquanto não vier legislação específica para normatizar a greve no referido setor.

A utilização do instrumento de negociação coletiva no setor público é defendida com grande força pelas entidades sindicais da categoria, as quais defendem que grande parte das greves são feitas com o objetivo de forçar a abertura de negociações. Em contrapartida, o Poder Judiciário brasileiro vem decidindo no sentido de não permitir a negociação coletiva no serviço público, no entanto, percebe-se que a negociação, mesmo ante as decisões em sentido contrário do Poder Judiciário, é uma realidade na Administração Pública (CONCEIÇÃO, 2008).

3.4 O princípio da proporcionalidade e a modulação do direito de greve no setor público. A aplicabilidade da teoria da proporcionalidade de Robert Alexy

O princípio da proporcionalidade tem por finalidade equilibrar os direitos individuais com os anseios da sociedade. Também é conhecido como princípio da razoabilidade no direito norte americano, servindo como uma verdadeira proteção para evitar que as prioridades e preceitos defendidos pelas constituições dos países sejam feridos (KONCIKOSKI, 2012). É nesse sentido que Paulo Bonavides

expõe que:

[...] em nosso ordenamento constitucional não deve a proporcionalidade permanecer encoberta. Em se tratando de princípio vivo, elástico, prestante, protege ele o cidadão contra os excessos do Estado e serve de escudo à defesa dos direitos e liberdades constitucionais. De tal sorte que urge, quanto antes, extraí-lo da doutrina, da reflexão, dos próprios fundamentos da Constituição, em ordem a introduzi-lo, com todo o vigor, no uso jurisprudencial. (2006, p. 434)

O princípio da proporcionalidade é adotado pela jurisprudência alemã do pós-guerra, defendendo que nenhuma garantia constitucional tem valor supremo e absoluto, de modo a sobrepor a outra garantia de valor e grau equivalente.

Há também no direito alemão o princípio da proibição do excesso, que se assemelha ao princípio da proporcionalidade, funcionando como um controle sobre o legislador, que por algum motivo específico, pode ultrapassar a linha do que é considerado constitucional, gerando, assim, inconstitucionalidades. Este exagero do legislador se dá pela violação do princípio da proporcionalidade ou ao da proibição de excesso, demonstrado pela contrariedade, não razoabilidade e inadequação deste possível ato (KONCIKOSKI, 2012).

O princípio da proporcionalidade vem com o objetivo de nortear a interpretação constitucional para casos em que há conflitos entre direitos fundamentais. Sendo considerado parâmetro de aferição da constitucionalidade (GODOY, 2014). Conforme expôs o Ministro Gilmar Mendes no julgamento da ADI 3112 a respeito do princípio da proporcionalidade:

Os direitos fundamentais não podem ser considerados apenas como proibições de intervenção (*Eingriffsverbote*), expressando também o postulado de proteção (*Schutzgebote*). Utilizando da expressão de Canaris, pode se dizer que os direitos fundamentais expressam não apenas uma proibição do excesso (*Übermassverbote*), mas também podem ser traduzidos como proibições de proteção insuficiente ou imperativos de tutela (*Untermassverbote*).

[...]

No primeiro caso, o princípio da proporcionalidade funciona como parâmetro de aferição da constitucionalidade das intervenções nos direitos fundamentais como proibições de intervenção. No segundo caso, a consideração dos direitos fundamentais como imperativos de tutela (Canaris) imprime ao princípio da proporcionalidade uma estrutura diferenciada. O ato não será adequado quando não proteja um direito fundamental de maneira ótima; não será

necessário na hipótese de existirem medidas alternativas que favoreçam ainda mais a realização do direito fundamental; e violará o subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito se o grau de satisfação do fim legislativo é inferior ao grau em que não se realiza o direito fundamental de proteção. (STF, *online*)

Com efeito, a greve é um direito fundamental, sendo assim classificada na nossa Constituição Federal de 1988, estando prevista no art. 9º do Capítulo II - Dos direitos sociais, que está inserido no Título II - Dos direitos e garantias fundamentais, que em seu conteúdo diz: “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”.

A futura lei de greve dos servidores públicos, a qual espera-se que preencherá a lacuna gerada pela omissão do Poder Legislativo brasileiro, não poderá restringir o referido direito, levando à sua inviabilidade. Isto conduziria à inconstitucionalidade da própria norma.

A futura lei deverá conter quais as atividades essenciais e inadiáveis que deverão ser mantidas em funcionamento, para assim não ferir direitos fundamentais da população. A análise a ser procedida pelo legislador deve ser precisa e cautelosa, a fim de que o direito de greve não seja cerceado pelo seu conflito em frente a outros direitos fundamentais. As necessidades da coletividade deverão ser observadas e poderão justificar algumas restrições ao exercício do direito de greve na legislação que virá, de forma que o princípio da proporcionalidade aqui analisado será bastante importante para a averiguação de eventuais restrições aos direitos fundamentais. O princípio da proporcionalidade aparecerá como útil instrumento de acomodação dos diversos interesses em jogo em uma sociedade. (CONCEIÇÃO, 2008).

Não há dúvida a respeito da urgência da elaboração de lei específica que regulamente o inciso VII do art. 37 da vigente Constituição Federal, com a finalidade de regulamentar o exercício de greve dos servidores públicos, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A expectativa da sociedade brasileira é a de que venha legislação que

estabeleça critérios, direitos, conceitos e requisitos do exercício do direito de greve no setor público, sem prejuízo da observância dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, de forma que havendo greve sejam atendidas as necessidades inadiáveis da sociedade e, ao mesmo tempo, seja respeitada a previsão constitucional do direito de greve do servidor público.

CONCLUSÃO

A greve é um direito fundamental positivado na Constituição Federal da República Federativa do Brasil. Embora esta a contemple na parte que trata dos direitos fundamentais, não a define, de forma que cabe à legislação infraconstitucional fazê-lo, notadamente o art. 2º da Lei 7.783/89 preceitua que a greve é a suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador.

A greve cuida de um direito a ser exercido a quem o tenha, não de forma abusiva, mas sim de forma pacífica e ordeira. E o texto constitucional brasileiro, precisamente no art. 9º, estabelece que 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.

Viu-se, ao longo do trabalho, que a greve deve ser exercitada com responsabilidade, de forma que é importante que as reivindicações pretendidas pelos envolvidos no movimento paredista devem estar vinculadas à proteção de seus interesses trabalhistas, inclusive quando se dão no âmbito do setor público brasileiro. Entretanto, as greves podem tomar outros contornos e inclusive serem motivadas por reivindicações que sustentam relação direta com as políticas econômicas e sociais do governo brasileiro.

Nada obstante as restrições legais e a forma como a legislação emprestada do setor privado formata o exercício da greve (Lei 7783/89), as greves vem sendo deflagradas no setor público brasileiro, mesmo sem legislação específica. O principal atingido, se exercida, será a população, principalmente

quando as paralisações envolverem serviços essenciais.

Verificou-se também, durante a pesquisa, que uma saída para a resolução de greve no setor público é a negociação coletiva, aliás um instrumento bastante enfatizado na Constituição Federal (art. 114, §2º) e da mesma forma no art. 14 da Lei 7.783/89.

Deve ter-se em mente que os direitos fundamentais, tal como o direito de greve, não podem ser plenamente invocados quando os seus exercícios coloquem em risco bens jurídicos relevantes para a sociedade. A continuidade dos serviços essenciais é imposta ao Poder Público, que além de ter o dever de abster-se da violação dos direitos fundamentais, deve também proteger a sociedade de eventuais efeitos danosos dos movimentos grevistas.

A falta de regulamentação específica não obsta que os trabalhadores do setor público exerçam o direito de greve, entendimento já sedimentado pelo Supremo Tribunal Federal, pois enquanto não sobrevier lei específica será aplicada a Lei 7.783/89. O entendimento da Corte Suprema é no sentido de que não há como deixar de reconhecer aos servidores públicos o direito de greve sob o fundamento de que não há lei específica, pois se assim pensar haveria violação à própria Constituição.

Também conclui-se, inexistir razões para diferenciar a greve do servidor público da greve do trabalhador do setor privado, haja vista não haver dificuldade de se regulamentar o direito de greve dos servidores públicos, ocorrendo, de fato, omissão (diga-se injustificada), do Poder Legislativo brasileiro. Na verdade, falta vontade política para o enfrentamento dos doze projetos de lei que tramitam (de fato dormitam) no Congresso Nacional brasileiro.

O direito de greve, democraticamente exercido pelos servidores públicos, pode contrapor-se a outros princípios constitucionais, notadamente quando as greves ocorrem em serviços essenciais, em que poderá ocorrer colisão/conflito entre direitos fundamentais. Haverá eventual polarização, de um lado o direito de greve exercido pelos servidores públicos na defesa de seus interesses, do outro lado os direitos fundamentais dos demais indivíduos da coletividade porventura afetada pela

greve.

Ocorrendo conflito na forma supra, deve ocorrer a devida compatibilização entre os direitos fundamentais envolvidos, não bastando dizer que deve ocorrer somente a prevalência do princípio da supremacia do interesse da coletividade sobre o interesse dos trabalhadores grevistas. Deve-se, sim, buscar a harmonização entre os direitos fundamentais que devem conviver em um Estado Democrático de direito.

Uma das principais ferramentas para a busca da convivência de direitos fundamentais, é o princípio da proporcionalidade, de forma que nenhuma garantia constitucional tem valor supremo e absoluto, de modo a sobrepôr a outra garantia de valor e grau equivalente. É importante fixar o procedimento a ser adotado em greves no setor público, inclusive, de forma a prever, que com a deflagração da greve ocorra a definição dos serviços mínimos que serão prestados à coletividade envolvida e, por que não, até mesmo quais serviços que não poderão ser suspensos.

Não basta aos grevistas, no âmbito do setor público e ao Estado, estabelecerem cada qual a sua trincheira, tendo ambos a responsabilidade de negociarem uma proposta que atenda a todos os envolvidos, notadamente a coletividade, que em última instância, enfrentará os efeitos danosos do movimento.

Enquanto isso, que tome o Poder Legislativo brasileiro o papel de elaborar uma legislação moderna e abrangente a respeito da greve no setor público. É o que se espera do Congresso Nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA SENADO. Projeto regulamenta o direito de greve dos servidores públicos. **Senado Notícias**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/09/12/projeto-regulamenta-o-direito-de-greve-dos-servidores-publicos>>. Acesso em 14 out. 2018.

BARROS, Alice Monteiro de. **Curso de Direito do Trabalho**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 18ª ed. Malheiros, 2006.

BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm>. Acesso em: 14 out. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 14 out. 2017.

BRASIL. **Lei n. 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: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7783.htm> Acesso em: 14 out. 2017.

CONCEIÇÃO, Maria da Consolação Vegi da. A greve no serviço público: elementos conceituais e o debate em torno da sua regulamentação. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XI, n. 52, abr 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2685>. Acesso em 21 ago. 2017.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 8. ed. São Paulo: LTr, 2009.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Direito Coletivo do Trabalho**. 7. ed. São Paulo: LTr, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 1998.

GODOY, Daniel Gabrielli de. A aplicação do princípio da proporcionalidade no controle concentrado de constitucionalidade: Estudo jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVII, n. 127, ago 2014. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15166>. Acesso em 15 out. 2017.

ISONI, Ananda Tostes. Negociação coletiva no ordenamento jurídico brasileiro. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVIII, n. 143, dez 2015. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=16677&revista_caderno=25>. Acesso em 15 out. 2017.

IURCONVITE, Adriano dos Santos. Os direitos fundamentais: suas dimensões e sua incidência na Constituição. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, X, n. 48, dez 2007. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=artigos_leitura_pdf&%20artigo_id=4528>. Acesso em 15 out. 2017

KONCIKOSKI, Marcos Antonio. Princípio da proporcionalidade. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 96, jan 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11050&revista_caderno=9>. Acesso em 15 out. 2017.

KUMAGAI, Cibele; MARTA, Taís Nader. Princípio da dignidade da pessoa humana. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIII, n. 77, jun 2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7830>. Acesso em 15 out. 2017.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de Direito do Trabalho**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

LENZA, Pedro. **Direito do Trabalho Esquemático**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

LIMA FILHO, Francisco das C. Negociação coletiva e representatividade sindical. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVII, n. 128, set 2014. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15207>. Acesso em 15 out. 2017.

MAGALHÃES, Aline Carneiro; MIRANDA, Iúlian. A greve como direito fundamental: características e perspectivas trabalhista-administrativas. **Revista do Tribunal**

Regional do Trabalho da 3. Região, Belo Horizonte, v. 56, n. 86, p. 53-76, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://as1.trt3.jus.br/bd-trt3/handle/11103/27197>>. Acesso em 15 out. de 2017.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito do trabalho**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de direito do trabalho: História e Teoria Geral do Direito do Trabalho - relações individuais e coletivas do trabalho**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Conheça a OIT**. Disponível em: <<https://www.ilo.org/brasil/conheca-a-oit/lang--pt/index.htm>>. Acesso em 31 out. de 2018.

PORTUGAL. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm>. Acesso em: 14 out. 2018.

ROMAR, Carla Teresa Martins; (Coord.), Pedro Lenza. **Direito do Trabalho Esquematizado**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SANTANA, Raquel Santos de. A dignidade da pessoa humana como princípio absoluto **Direitonet**. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/5787/A-dignidade-da-pessoa-humana-como-principio-absoluto>>. Acesso em outubro de 2017.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei do Senado de nº 375**, 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. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7868300&ts=1538690406794&disposition=inline&ts=1538690406794>>. Acesso em: 14 out. 2018.

SOUZA JÚNIOR, Antônio Umberto et al. **Reforma trabalhista: análise comparativa e crítica da Lei nº 13.467/2017**. São Paulo: Rideel, 2017.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Súmulas do Superior Tribunal de Justiça**. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/docs_internet/SumulasSTJ.pdf>. Acesso em 15 out. 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mandados de Injunção (MI) 670 e 712**. Relator: GRAU, Eros. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/ve>>

rNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=75355>. Acesso em 15 out. 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário (RE) 693456**. Requerente: Fundação de Apoio à Escola Técnica - FAETEC. Relator: DIAS, Toffoli. 02 de setembro de 2015. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=328294>>. Acesso em 28 ago. 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 654432**. Relator originário: FACHIN, Edson. Relator para Acórdão: MORAES, Alexandre de. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=340096>>. Acesso em 15 out. 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Teses de Repercussão Geral**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/abrirTemasComRG.asp>>. Acesso em 14 out. 2018.

SÜSSEKIND, ARNALDO et al. **Instituições de direito do trabalho**. 15. ed. atual. São Paulo: LTr, 1995.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. Secretaria-Geral Judiciária. Coordenadoria de Jurisprudência. **Súmulas, Orientações Jurisprudenciais (Tribunal Pleno / Órgão Especial, SBDI-I, SBDI-I Transitória, SBDI-II e SDC), Precedentes Normativos [recurso eletrônico]** – Brasília: Impressão e acabamento: Coordenação de Serviços Gráficos - CSG/SEG/TJDFT, 2016. [554 p.]. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br/documents/10157/63003/Livro-Internet.pdf>> Acesso em: 19 set. 2018.