

O DIREITO DE GREVE DO TRABALHADOR NOS SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS: BREVE ANÁLISE COMPARADA ENTRE BRASIL E ITÁLIA

IL DIRITTO DI SCIOPERO DEL LAVORATORE NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI: BREVE ANALISI COMPARATIVA TRA BRASILE E ITALIA

Fabiana Figueiredo Felício dos Santos¹

Flávia Souza Máximo Pereira²

RESUMO: O artigo aborda a questão do exercício da greve nos serviços públicos essenciais mediante breve análise comparada entre a legislação do Brasil e da Itália que regulamenta este direito fundamental do trabalhador nesta seara. Primeiramente, examina-se o panorama brasileiro, no qual, o Supremo Tribunal Federal, ante a inércia do legislador ordinário em regulamentar o art. 39, VII da Constituição da República, determinou a aplicação por analogia à lei trabalhista nº 7.783/89, destinada a regulamentar o direito de greve dos trabalhadores no setor privado, desencadeando uma supletiva atuação jurisprudencial restritiva ao referido direito fundamental do trabalhador nos serviços públicos essenciais. Em seguida, será brevemente analisado o procedimento previsto pela legislação trabalhista italiana que regulamenta o exercício do direito de greve dos trabalhadores nos serviços públicos essenciais naquele país. Por fim, são tecidas breves conclusões, no intuito de elaborar uma proposta para o Direito do Trabalho Brasileiro, considerando a técnica italiana.

PALAVRAS-CHAVE: Direito de Greve; Serviços Públicos Essenciais; Direito do Trabalho Italiano.

RIASSUNTO: L'articolo tratta la questione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali attraverso una breve analisi comparativa tra la legislazione del Brasile e dell'Italia che regola questo diritto fondamentale dei lavoratori in questo contesto. Prima, è esaminato lo scenario brasiliano, in cui la Corte Suprema, nel confronto dell'inerzia del legislatore ordinario in regolare l'art. 39, VII della Costituzione, ha stabilito l'applicazione per analogia alla legge 7.783/89, che regola il diritto di sciopero dei lavoratori nel settore privato, provocando una supplementare attuazione giurisprudenziale limitativa a questo diritto fondamentale dei lavoratori nei servizi pubblici essenziali. Successivamente, è analizzato brevemente la procedura prevista dalla legislazione italiana del Diritto del lavoro che regola il diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali. Infine, brevi conclusioni sono elaborate al fine di creare una proposta per il diritto del Lavoro brasiliano, alla luce della tecnica italiana.

PAROLE CHIAVE: Diritto di Sciopero; Servizi Pubblici Essenziali; Diritto del Lavoro Italiano.

1.Introdução

O presente artigo visa realizar sob a ótica juslaborista uma breve análise comparada da legislação italiana e brasileira que regulamenta o exercício do direito fundamental

¹ Bacharela em Direito. Especialista em Direito Público. Advogada.

² Doutoranda em Direito Civil e Direito do Trabalho- Università degli Studi di Roma – Tor Vergata (Itália).

trabalhista de greve nos serviços públicos essenciais, no intuito de elaborar uma proposta para o Direito do Trabalho Brasileiro, que em razão da mora do legislador no tocante ao cumprimento art. 39, VII da Constituição da República (CR/88), ainda não possui uma lei específica para tal regulamentação, o que obriga uma atuação jurisprudencial restritiva ao referido direito trabalhista nos serviços públicos essenciais e uma incoerente aplicação por analogia à lei trabalhista nº 7.783/89, destinada à greve no setor privado. A pesquisa proposta filia-se à vertente jurídico-teórica comparada, buscando acentuar os aspectos conceituais, doutrinários e jurisprudenciais do tema, de modo a evidenciar e explicar diferenças entre ambos os sistemas nacionais analisados, resultando em uma interpretação mais abrangente.

2 - PANORAMA BRASILEIRO: A INÉRCIA DO LEGISLADOR E A CONSEQUENTE ATUAÇÃO JURISPRUDENCIAL RESTRITIVA

Apesar de a CR/88 autorizar a regulamentação do direito fundamental de greve (art. 9º) relativo aos servidores públicos em seu art. 37, VII, mediante lei específica, esta norma nunca foi editada, impossibilitando delimitar a extensão do direito fundamental do trabalhador grevista em face do direito fundamental do usuário do serviço público essencial. Mesmo com a redação da Emenda Constitucional nº 19, não mais exigindo a edição de Lei Complementar para regulamentar o exercício do direito de greve nos serviços públicos, o Supremo Tribunal Federal (STF) manteve o posicionamento³ de que a norma do art. 37, VII, CR/88, é de eficácia limitada, ou seja, que uma norma infraconstitucional constitui requisito (e obstáculo) para operatividade do direito de greve dos trabalhadores nos serviços públicos. Consequentemente, foram impetrados no STF inúmeros Mandados de Injunção para tratar do tema. Inicialmente, a posição adotada pelo STF era a não concretista, ou seja, a decisão da ação mandamental somente decretava a mora do poder legislador, reconhecendo formalmente a sua omissão⁴. Porém, quando foram julgados os Mandados de Injunção nº 670, MI nº 708 e MI nº 712, o STF, utilizando-se da posição concretista geral, determinou que, enquanto não fosse editada lei regulamentando o direito de greve do servidor público civil, deveriam ser utilizados os dispositivos presentes na lei trabalhista nº 7.783/99 (lei que regula o direito de greve dos trabalhadores celetistas no setor privado), naquilo que lhe fosse compatível, além de fixar como competente para o julgamento das causas entre o Poder Público e seus servidores estatutários, as Justiças Comuns, Estadual e Federal. Entretanto, deixar à atuação judiciária a individuação das regras de coexistência entre o direito de greve

³ Mandado de Injunção N. 20/DF, DJU: 22.11.1996, p. 45690, Rel. Min. Celso de Mello.

⁴ MI nº 20, Rel. Min. Celso de Mello; MI nº 485, Rel. Min. Maurício Corrêa e MI nº 585, Rel. Min. Ilmar Galvão.

nos serviços públicos essenciais e os direitos fundamentais dos usuários correlatos à esses serviços, mediante analogia, foi incipiente e perigosa: criou-se insegurança jurídica e uma excessiva discricionariedade do magistrado. Consequentemente, a jurisprudência na matéria resulta contraditória e restritiva ao direito de greve do trabalhador na seara dos serviços públicos essenciais:

Ementa: reexame necessário. Mandado de segurança. Greve dos professores, servidores e funcionários públicos municipais de Santos Dumont. Art. 37, VII, da CF/88. Norma de eficácia limitada. Educação. Serviço essencial ilegalidade da greve reconhecida. A norma prevista no artigo 37, VII, da Constituição Federal é de eficácia limitada e depende de ulterior regulamentação por lei específica. Enquanto não editada a lei, mostra-se ilegal a greve de servidores públicos, principalmente quando paralisam prestação de serviços essenciais. (TJMG, Processo nº 1.0607.12.003493-1/001, 3ª Câmara Cível, Des. Albergaria Costa, data de julgamento 24.04.2013)

As decisões dos tribunais impregnadas por análises abstratas, sequer analisam a plausibilidade das reivindicações dos trabalhadores grevistas, declarando a ilegalidade do movimento paredista *a priori*, vez que não há uma legislação específica que garanta a liberdade sindical em um patamar mínimo que possibilite a eficácia deste movimento na seara dos serviços públicos essenciais.

3 – PANORAMA ITALIANO: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROCEDIMENTO DAS LEIS Nº 146/1990 E 83/2000

O art. 40 da Constituição Italiana estabelece que o direito de greve deve ser exercido no âmbito da lei que o regulamente. Entretanto, a Itália também sofreu com a mora legislativa e conviveu com a supletiva atuação jurisprudencial da Corte Constitucional, até a elaboração da lei nº 146/90, alterada pela lei nº 83/2000, que somente regulamentou o exercício do direito de greve nos serviços públicos essenciais e impõe o necessário respeito à vários critérios, para que a legitimidade da greve seja assegurada.

3.1 Procedimentos preventivos

Primeiramente, é exigido que nos contratos coletivos sejam estabelecidos procedimentos de “resfriamento” e conciliação – *procedure di raffreddamento* – que devem ser desenvolvidos antes da proclamação da greve (art. 2º, parágrafo 2º da Lei nº 146/90), no intuito de favorecer o encontro entre as partes sociais e promover uma possível composição do conflito. Tais procedimentos preventivos vinculam apenas as organizações que os estipularam. Eles são obrigatórios e sua não aplicação ou sua aplicação sem que haja uma participação efetiva dos sindicatos importa na ilegitimidade da greve. O empregador que é requisitado a participar de tais procedimentos e se recusa injustificadamente é punido.

Antes da proclamação da greve, existe a obrigatoriedade do pré-aviso⁵, que não pode ser inferior a dez dias (art. 2º, parágrafo 5º da Lei nº 146/1990). Os contratos coletivos podem estabelecer um prazo maior. O pré-aviso deve ser realizado mediante comunicação escrita que indica a duração, a motivação e a forma de atuação do movimento grevista (art. 2º, parágrafo 2º da Lei nº 146/90 modificado pelo art. 1º da Lei nº 83/2000). Neste aspecto, muitos juristas italianos, dentre eles Maria Vittoria Ballestrero e Umberto Romagnoli, criticam o dispositivo que exige a indicação da duração da greve, pois tal indicação pode ser provisória, ou seja, tal norma não cumpre a finalidade de garantir a certeza da duração da greve, podendo frustrar expectativas do usuário e do empregador (VALLEBONA, p.107). Ademais, devemos ressaltar que a indicação por escrito da duração da greve é incompatível com a própria essência do movimento, que depende da liberdade e espontaneidade para ser eficaz. A comunicação do pré-aviso possui dois destinatários principais: o empregador (seja o Estado ou empresa privada que presta serviço público) e a autoridade competente que elabora a *precettazione*⁶ e transfere a comunicação do pré-aviso à Comissão de Garantia. O empregador deve comunicar a greve aos usuários pelo menos cinco dias antes do seu início.

3.2 A Comissão de Garantia

A Comissão de Garantia é um órgão independente de natureza administrativa, em razão da sua função em solucionar conflitos de forma imparcial. Possui nove membros, nomeados pelo Presidente da República mediante prévia designação do Presidente da Câmara dos Deputados e do Senado (art. 12, parágrafo 2º da Lei nº 146/90) e é o órgão responsável pela valoração da legitimidade da greve proclamada, bem como pelo exame das disposições dos contratos coletivos que regulamentam a greve nos serviços públicos essenciais (se a valoração for positiva, o contrato coletivo adquire eficácia geral, vinculando todos envolvidos na prestação de tais serviços); além da aplicação de sanções no caso de violação da lei por alguma das partes do conflito (art. 4º da Lei nº 146/90); pela interpretação da lei; possuindo poderes para intervir nos conflitos (art. 13 da Lei nº 146/90) e para elaborar regulamentações provisórias (no caso da ausência de regulamentação do contrato coletivo no tocante à greve nos serviços públicos essenciais ou se tais disposições foram consideradas não idôneas).

⁵ É possível a proclamação da greve sem pré-aviso somente em dois casos taxativos (PROSPERETTI, 2011, p. 50): abstenção do trabalho para a defesa da ordem constitucional ou como forma de protesto em face de graves eventos lesivos à saúde e segurança dos trabalhadores (art. 2º, parágrafo 7º da Lei nº 146/90).

⁶ A *precettazione* é ordem administrativa que contém as medidas necessárias para prevenir que direitos constitucionalmente tutelados sejam prejudicados pela greve quando existe fundado perigo de um dano grave e iminente, que podem ser causados pela interrupção ou alteração de fornecimento do serviço público essencial (art. 8º da Lei nº 146/90). A autoridade competente para emaná-la pode ser o Presidente do Conselho de Ministros ou um ministro indicado, se o conflito for nacional; em outros casos, o prefeito ou o corpo correspondente das regiões e províncias autônomas (parágrafo 1º do art. 8 da Lei nº 146/90).

4 – CONCLUSÃO

O exercício do direito trabalhista de greve nos serviços públicos essenciais no ordenamento brasileiro, assim como ocorreu no italiano, sofre com a mora do legislador no que concerne à regulamentação do art. 39, VII da Constituição, razão pela qual o Supremo Tribunal Federal decidiu pela aplicação por analogia à Lei nº 7.783/89, efetuada pelos magistrados. Tal decisão desencadeou uma atuação jurisprudencial restritiva do direito trabalhista de greve nos serviços públicos essenciais. Ao analisarmos a legislação italiana, observamos que a técnica de regulamentação é constituída por uma interessante coexistência de regras gerais e comandos específicos, que funciona mediante a atuação conjunta da autonomia coletiva, Comissão de Garantia e autoridade administrativa responsável pela *precettazione*. É um equilíbrio complexo, mas que vem se demonstrado eficaz, principalmente no tocante à atuação da Comissão de Garantia, que é um órgão administrativo independente, o que garante imparcialidade e celeridade das decisões concernentes à greve nos serviços públicos essenciais. Sabemos que a limitação heterônoma do exercício da greve nos serviços públicos essenciais nem sempre equivale à simplificação da questão. Contudo, nos parece a solução mais adequada à realidade brasileira, na medida em que a atuação jurisprudencial na matéria vem se demonstrando contraditória e limitativa. Entretanto, tal intervento legislativo⁷ deve ser realizado de forma equilibrada, de modo a assegurar a liberdade sindical em um patamar mínimo que possibilite a eficácia da greve nos serviços públicos essenciais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL, *Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais*, Processo nº 1.0607.12.003493-1/001, 3ª Câmara Cível, Des. Albergaria Costa, julgado em 24 abr. 2013.

PROSPERETTI, Giulio. *L'autonomia Collettiva e i diritti sindacali*, UTET, 2011.

VALLEBONA, Antonio. *Le regole dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*. Torino, G. Giappichelli Editore, 2007.

⁷ O projeto de lei do Senado nº 710/2011 pretende regulamentar a greve nos serviços públicos e contém dispositivos de negociação prévia obrigatória, como na legislação italiana. Contudo, tais preceitos dependem da regulamentação da Convenção nº 151 da OIT, que prevê normas de negociação coletiva para os servidores públicos. Ademais, o projeto incumbe ao judiciário a apreciação da legalidade da greve. Neste aspecto, talvez fosse mais coerente utilizar-se do mecanismo italiano, criando um órgão administrativo específico independente, para garantir a celeridade e uniformidade das decisões.