

# **O LIVRE EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE PELO SERVIDOR PÚBLICO**

**Ricardo Motta Vaz de Carvalho\***

## **RESUMO**

Juridicamente, a greve é uma simples faculdade. Politicamente, é uma liberdade necessária. Socialmente, é medida salutar. Filosoficamente, é um ensaio coletivo de constrangimento.

Ressalta-se que a greve não diz respeito apenas ao âmbito das empresas privadas, mas também ao serviço público. Querendo ou não, a greve no serviço público é uma realidade, pois muitas delas têm sido deflagradas nessa área.

A Administração Pública ainda é dividida em direta e indireta, recepcionando a dicotomia estebelecida pelo art. 4º do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, mesmo após a promulgação da Constituição Federal de 1988. A greve no serviço público mostra uma das relações entre o Direito Administrativo, o Direito Constitucional e o Direito do Trabalho.

Existem vários entendimentos tentando demonstrar a natureza jurídica do instituto, a eficácia do dispositivo constitucional que trata do assunto (inciso VII do art. 37 da Carta Magna) e a que ramo do Direito pertence a regulamentação da respectiva matéria.

## **PALAVRAS CHAVES**

**GREVE; SERVIDOR; PÚBLICO**

## **ABSTRACT**

Juridically speaking, the strike is a sample faculty. Politically, it is a necessary freedom. Socially is a healthy step. Philosophically, is a collective attempt of embarrassment.

---

\* Bacharel em Administração de Empresas e Direito. Pós-Graduado em Direito e Processo do Trabalho pela EMATRA/RJ. Mestre em Direito e Economia. Doutorando em Direito Público. Professor Universitário e de Cursos Preparatórios para Concursos Públicos. Professor de Pós-Graduação

It is important to emphasize that the strike is not limited only on the scope of private companies, but also on public sector. Liking or not, strikes on public sector are a fact, because plenty of them have been deflagrated into this area.

Public administration is still splited into direct and indirect, receiving the established dichotomy by the 4<sup>th</sup> article of law number 200, february 25<sup>th</sup>, 1967, even after the 1988's Federal Constitution has been promulgated. A strike on public service shows one of the relations between administrative law, constitutional law and the law of work.

There are several knowledges trying to show the institution of juridical nature, the effectiveness of constitutional device that deals with it (inc. VII of art. 37 of the 1988's Federal Constitution) and the branch of law that belongs to regulation.

## **KEYWORDS**

STRIKE; PUBLIC; SERVANT

## **INTRODUÇÃO**

São comuns as limitações ao direito de greve dos servidores públicos em outros países. Nos Estados Unidos da América, a Lei Taft-Hartley, de 1947, alterada pela Lei Landrum Griffin, de 1959, proíbe a greve dos funcionários públicos federais, sob pena de demissão e impedimento para retornar ao serviço público por três anos, sendo que a legislação de 40 Estados e a do Distrito de Colúmbia veda a greve dos seus funcionários públicos. Nos Estados restantes a greve só é proibida nos serviços públicos de saúde e de segurança. Na França, a greve é proibida a seis grupos de funcionários públicos em leis de 1947 a 1972, adotadas para conter os abusos verificados com o amplo direito antes assegurado aos servidores do Estado. Na Espanha, o novo art. 222 do Código Penal considera delituosa a greve dos funcionários que tenham a seu cargo “a prestação de qualquer tipo de serviço público de reconhecida e inadiável necessidade”.

A Convenção nº 151 da OIT determina a institucionalização de meios voltados à composição dos conflitos de natureza coletiva surgidos entre o Poder Público e seus servidores (art. 8º). O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 8º, “c” e “d”) dispõe que a Administração Pública pode e deve estipular restrições

ou limitações no interesse da segurança nacional ou da ordem pública, ou para a proteção dos direitos e liberdades de outrem.

No Brasil, a Carta Magna de 1967 (art. 157, § 7º) e a EC nº 1, de 1969 (art. 162) vedavam a greve no setor público. Porém, com ao advento da Constituição Federal de 1988, através do seu art. 37, VII, “o direito de greve do servidor público será exercido nos termos definidos em lei específica”.

Anteriormente, consignava o citado dispositivo, que o direito de greve seria exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar. A EC nº 19, de 1998, todavia, alterou o respectivo diploma, substituindo a lei complementar pela expressão “lei específica”. Com essa alteração, o diploma disciplinador, que a partir de então será lei ordinária, será mais facilmente aprovada do que a lei complementar, sabido que para esta a aprovação exige maioria absoluta dos membros da Casa Legislativa (art. 69, CRFB/88).

O STF em suas mais recentes manifestações, alterou neste ano seu entendimento com relação ao direito em questão, dando fortes indícios de que reconhecerá o direito de greve dos servidores públicos nos mesmos moldes da lei que regulamenta a paralisação dos trabalhadores do setor privado.

## **DESENVOLVIMENTO**

### **Conceito**

A greve pode ser considerada antes de tudo um fato social, estudado também pela sociologia. Seria um fato social que não estaria sujeito à regulamentação jurídica. A greve de fome é um comportamento individual que não tem relação com o trabalho. Ocorre que da greve resultam efeitos que se irradiam nas relações jurídicas, havendo, assim, necessidade de estudo por parte do Direito.

O conceito de greve, entretanto, dependerá de cada legislação, se a entender como direito ou liberdade, no caso de a admitir, ou como delito, na hipótese de a proibir.

Orlando Gomes e Elson Gottschalk definem a greve como

uma declaração sindical que condiciona o exercício individual de um direito coletivo de suspensão temporária do trabalho, visando à satisfação de um interesse profissional.<sup>1</sup>

Paulo Garcia afirma que a

---

<sup>1</sup> GOMES, Orlando; GOTTSCHALK, Elson. *Curso de direito do trabalho*. Rio de Janeiro: Forense, 1990, p. 701.

greve é o abandono temporário e concertado do trabalho, numa ou mais empresas, estabelecimento ou serviço de qualquer natureza ou finalidade, para a defesa de interesses profissionais econômicos e sociais comuns aos trabalhadores.<sup>2</sup>

A greve é considerada, em nossa legislação, segundo o art. 2º da Lei nº 7.783/89, como a suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços à empregador.

O exercício do direito de greve é assegurado apenas ao trabalhador subordinado, não podendo ser exercido pelo trabalhador autônomo, mas poderá ser exercido pelo trabalhador avulso, pois esse tem igualdade de direito em relação ao trabalhador com vínculo empregatício permanente (art. 7º, XXXIV, da CRFB/88).

A greve deverá, contudo, ser feita em face do empregador, que poderá atender às reivindicações, o que mostra a vedação da greve realizada contra terceiros que não aquele.

Trata-se de suspensão coletiva, pois a suspensão do trabalho por apenas uma pessoa não irá constituir greve, mas poderá dar ensejo a dispensa por justa causa. A greve é, portanto, um direito individual de exercício coletivo. Só o grupo, que é o titular do direito de exercício, é que irá fazer greve. Deve haver, portanto, paralisação dos serviços, pois, de acordo com a lei, se inexistir a suspensão do trabalho não há greve. Isso mostra que a greve de zelo, em que os empregados cumprem à risca as determinações e regulamentos da empresa, esmerando-se na prestação dos serviços para provocar demora na produção, ou a “operação tartaruga”, em que os trabalhadores fazem o serviço com extremo vagar não podem ser consideradas como greve *stricto sensu* à luz da nossa legislação, pois não há a suspensão do trabalho.

A suspensão do trabalho deve ser temporária e não definitiva, visto que se for por prazo indeterminado poderá acarretar a cessação do contrato de trabalho. A paralisação definitiva do trabalho dá ensejo ao abandono de emprego, que caracteriza a justa causa (art. 482, “i”, da CLT).

A paralisação deverá ser feita de maneira pacífica, sendo vedado o emprego de violência. As reivindicações deverão ser feitas com ordem, sem qualquer violência a pessoas ou coisas.

A paralisação do trabalho poderá ser total ou parcial, podendo abranger toda a empresa ou apenas alguns setores ou seções desta.

---

<sup>2</sup> GARCIA, Paulo. *Direito de Greve*. Rio de Janeiro: Trabalhistas, 1961, p. 12.

De acordo com a atual Constituição, a greve é, portanto, considerada um direito social dos trabalhadores, tratando-se de uma garantia fundamental, por estar no Título II, “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, da Lei Maior.

### **Natureza Jurídica**

Por natureza jurídica de um instituto entende-se, em geral, a essência ou o sentido objetivo que esse instituto apresenta no mundo do direito.

Como fenômeno histórico, o direito depende das circunstâncias políticas, econômicas e sociais que caracterizam a sociedade em determinado momento. A conceituação de greve como fato jurídico, gira na órbita dessas mesmas circunstâncias. A evolução histórica do instituto, segundo a clássica tricotomia de Piero Calamandrei, citada por Arion Sayão Romita<sup>3</sup> demonstra a íntima conexão da greve com o regime político adotado:

- a) greve-delito, concepção paternalista e autoritária do Estado, ou seja, regimes corporativos aparelhados de órgãos destinados a solucionar por via impositiva os conflitos coletivos de trabalho (competência normativa dos Tribunais do Trabalho);
- b) greve-liberdade, concepção liberal do Estado, que se desinteressa da greve, tida por fato socialmente indiferente, sujeita apenas a punição quando enseja violência ou atos de perturbação da ordem pública: enquanto mero episódio de luta entre classes, a ele o estado assiste como mero espectador;
- c) greve-direito, concepção social-democrática do Estado, a greve é considerada socialmente útil e é protegida pelo ordenamento jurídico.

A natureza jurídica da greve, segundo Maurício Godinho Delgado,

“é de um direito fundamental de caráter coletivo, resultante da autonomia privada inerente às sociedades democráticas”.<sup>4</sup>

Para o citado autor, trata-se de um direito que resulta da liberdade de trabalho, mas também, da liberdade associativa e sindical e da autonomia dos sindicatos, configurando-se como manifestação relevante da chamada autonomia privada coletiva, própria das democracias. Todos esses fundamentos do fenômeno da greve, embora preservando suas particularidades, conferem a esse direito um *status* de essencialidade nas ordens jurídicas contemporâneas.

<sup>3</sup> ROMITA, Arion Sayão. *Direito do Trabalho – Temas em Aberto*. São Paulo: LTr, 1998, p. 590.

<sup>4</sup> DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. São Paulo: LTr, 2002, p. 1.412.

Originalmente, tratava-se a greve como uma modalidade de autotutela, de coerção coletiva. Contudo, sua consagração nas ordens jurídicas democráticas, como direito fundamental, conferiu-lhe não somente força, mas também civilidade. Nesta última medida, a figura ultrapassou o caráter de mera dominação da vontade de um sujeito sobre outro, como inerente à autotutela.

### **Posições sobre a greve no serviço público**

Afirma-se que os servidores públicos são essenciais para a Administração Pública e para a prestação de serviços para a comunidade, motivo pelo qual não seriam permitidas paralisações nesses serviços.

A relação entre o servidor público e o Estado, no caso em apreço, é estatutária, devendo o primeiro obediência ao segundo. A paralisação comprometeria a continuidade das atividades e funções essenciais que são prestadas, a princípio, pelo Estado, como as de hospitais e segurança, etc. Existiria uma coincidência entre função pública e interesse público, mas entre o interesse público e o interesse dos grevistas, para esta corrente, deve sempre prevalecer o primeiro.

Durante muito tempo foi proibida a greve no serviço público sob o argumento de ferir o princípio da continuidade do serviço público, tão defendida pelos doutrinadores administrativistas. Seria um fenômeno peculiar à empresa privada, não podendo ser exercitado contra o Estado, que não possui o lucro como objetivo primordial.

Ademais, defendem que como os servidores públicos em vários países gozam de estabilidade e de aposentadoria integral, representando singela vantagem em relação aos outros trabalhadores que não têm, devem uma lealdade irrestrita ao Estado, que implica na limitação de seus direitos, incluindo o de greve.

Não obstante, os direitos e deveres dos servidores públicos são determinados em lei. Logo, com base no ordenamento jurídico pátrio, resta impossível serem feitas reivindicações por meio de greve para a melhora das condições de trabalho, principalmente no tocante as reivindicações econômicas. O § 3º do art. 39 da Carta Magna não reconhece como direito do servidor público a negociação coletiva, por não fazer referência ao inciso XXVI do art. 7º da Lei Maior. Portanto, se o servidor público não possui direito à negociação coletiva, não pode exercer o direito de greve enquanto não for promulgada a norma específica para esse fim.

Outra corrente defende que nem todos os servidores públicos exercem atividades essenciais, havendo empregados da área privada que prestam serviços muito mais importantes do que os de certos servidores públicos. Segundo Carlos López Monís, citado por Sérgio Pinto Martins<sup>5</sup>, a greve no serviço público seria decorrente dos princípios da liberdade sindical e da livre associação, seria um ato de rebelião contra o Estado. Para o respectivo doutrinador, somente seria impossível a greve no serviço público em relação à certas atividades que implicassem perigo à vida, à segurança e à saúde da população.

Por fim, há uma terceira corrente que entende que a regra do inciso VII do art. 37 da Constituição Federal de 1988 representa uma modificação à orientação de que o servidor público não pode fazer greve, sendo mitigado o princípio da continuidade da prestação do serviço público. Para esta corrente, aceitar que o servidor público não pode fazer greve seria denegar o próprio direito dos servidores públicos assegurados constitucionalmente, salvo para os militares, pois conforme o art. 42 da Lei Fundamental é vedada a greve ao militar sob o fundamento de que eles têm de observar regime rígido e hierárquico.

É de suma importância ressaltar que não se deve confundir greve do serviço público com greve em serviços essenciais. Há serviços essenciais que são desenvolvidos pela atividade privada e não por servidores públicos.

### **A eficácia do inciso VII do art. 37 da Constituição Federal de 1988**

Toda norma constitucional tem aplicabilidade e eficácia, produzindo efeitos. Quanto à aplicabilidade, esta pode ser mediata ou imediata. As que possuem aplicabilidade imediata podem ter eficácia absoluta e plena, eficácia contida ou restringível ou eficácia limitada<sup>6</sup>.

As normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade imediata não necessitam de complementação pelo legislador ordinário. As normas constitucionais de eficácia limitada dependem de edição de lei que venha a complementar sua eficácia. Somente quando for editada essa lei é que terão eficácia plena, isto é, dependem de emissão de uma normatividade futura que o legislador ordinário, integrando-lhe a

---

<sup>5</sup> Ob. cit. p. 4.

<sup>6</sup> A referida classificação é adotada por SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 271 e segs.

eficácia, mediante lei, lhes dê capacidade de execução em termos de regulamentação daqueles interesses visados.

As normas de eficácia contida independem de lei para sua aplicabilidade plena. A lei apenas conterà ou restringirá o seu alcance. Enquanto esta lei não for editada, a norma pode e, para muitos, deve ser aplicada integralmente.

Com relação ao art. 37, inciso VII da Constituição Federal de 1988, os doutrinadores não são unânimes sobre sua eficácia.

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>7</sup> o inciso VII do art. 37 da Lei Maior é uma norma de caráter programático, não tendo aplicabilidade imediata. Para o doutrinador, o direito de greve do servidor público só poderá ser exercido depois de editada lei específica para regulá-lo. O problema, levando em conta esse entendimento, é que a referida lei nunca foi promulgada, além do fato de a Lei nº 8.112/90 não tratar do tema.

José Afonso da Silva<sup>8</sup> afirma que apesar da Constituição Federal de 1988 ter avançado ao estabelecer expressamente em seu texto o direito de greve dos servidores públicos nos termos e limites definidos em lei específica, na prática deixou muito a desejar, primeiro porque, se a lei não vier, o direito não existirá; segundo porque, mesmo editada a lei, não há parâmetro para seu conteúdo, tanto podendo ser mais aberta como mais restritiva, dependendo de uma correlação de forças. Para o doutrinador, é melhor constar o direito com esses condicionamentos de que não ser constitucionalmente reconhecido.

Para outros doutrinadores, tais como Arion Sayão Romita<sup>9</sup>, Arnaldo Sussekind<sup>10</sup>, Amauri Mascaro Nascimento<sup>11</sup>, e decisões judiciais, a norma seria de eficácia contida, aquela que, na visão de José Afonso da Silva, tem eficácia imediata, conquanto possa o futuro legislador reduzir o âmbito de incidência normativa. Os que partem dessa premissa chegam ao resultado de que o direito de greve do servidor público pode ser exercido a partir da vigência da Constituição. A lei específica, até então lei complementar, apenas fixaria os termos e os limites, mas dela não dependeria a

---

<sup>7</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988. Vol. 1.* São Paulo: Saraiva, 1990. p. 249.

<sup>8</sup> SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo.* 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 69.

<sup>9</sup> ROMITA, Arion Sayão. *Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis.* São Paulo: LTr, 1993.

<sup>10</sup> Ob. cit. p. 6, p. 1.253.

<sup>11</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Curso de Direito do Trabalho* 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 898.



eficácia da norma constitucional. Para Arion Sayão Romita, citado por Amauri Mascaro Nascimento<sup>12</sup>:

*“condicionar o exercício do direito de greve à promulgação da lei complementar (hoje lei específica) significa privar o servidor público do exercício de um direito que a Constituição já lhe assegura, por ter revogado a proibição. (...) Enquanto essa lei não for promulgada, deve ser admitida a aplicação, por analogia, das disposições pertinentes da Lei nº 7.783/89, principalmente no que diz respeito à continuidade da prestação dos serviços essenciais destinados ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade”.*

Octavio Bueno Magano<sup>13</sup> leciona que com relação aos servidores em atividades de caráter administrativo, ficou ao alvedrio do legislador ordinário estabelecer, para seu exercício, as restrições que lhe pareçam oportunas. Porém, enquanto não o fizer, há de se entender que tais servidores poderão exercer o direito de greve nos termos dos demais trabalhadores. Conclui o doutrinador que, como todos os preceitos constitucionais são dotados de eficácia, assim não poderia ser diferente com o inciso VII do art. 37 da Carta Magna, apenas com a ressalva de que lei específica regulamentadora da citada norma poderá restringi-lo. Os limites estariam nos direitos fundamentais, nas garantias constitucionais, nas leis de ordem pública, no ilícito civil e penal, nas disposições de ordem administrativa e na Lei nº 8.112/90.

Outro entendimento, defendido principalmente pelos administrativistas, tais como José dos Santos Carvalho Filho<sup>14</sup> e Maria Sylvia Zanella di Pietro<sup>15</sup> sustenta que a norma é de eficácia limitada, ou melhor, o direito subjetivo de greve somente surgirá no mundo jurídico quando for editada a lei específica, e isso porque somente essa lei é que fixará o contorno do direito e os meios através dos quais poderá ser regulamente exercido pelos servidores. Para eles, o direito de greve constitui, por sua própria natureza, uma exceção dentro do funcionalismo público, e isso porque para os serviços públicos, administrativos ou não, incide o princípio da continuidade. Desse modo, esse direito não poderá ter a mesma amplitude do direito outorgado aos empregados da iniciativa privada. Ademais, pois, que para esta corrente, é a lei ordinária específica que vai fixar o real conteúdo do direito, e, se, ainda não possui conteúdo, o direito sequer existe, não podendo ser exercido.

---

<sup>12</sup> *Idem* nota 49

<sup>13</sup> MAGANO, Octavio Bueno. *Sindicalização e Direito de Greve dos Servidores Públicos: Curso de Direito Constitucional do Trabalho. Estudos em homenagem ao Profº Amauri Mascaro Nascimento*. Vol. 2. São Paulo, LTr, 1991. p. 298

<sup>14</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 538

<sup>15</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2000. p. 441

O STF até o início do corrente ano, para pacificar tal controvérsia, ao julgar o mandado de injunção impetrado pela Confederação dos Servidores Públicos do Brasil, denunciando a omissão do Congresso Nacional na regulamentação do direito de greve para os servidores públicos civis, exarou seu entendimento através do acórdão, de lavra do Min. Celso de Mello, que

o preceito constitucional que reconheceu o direito de greve ao servidor público civil constituiu norma de eficácia meramente limitada, desprovida, em consequência, de auto-aplicabilidade, razão pela qual, para atuar plenamente, depende da edição da lei complementar<sup>16</sup> exigida pelo próprio texto da Constituição.

Acrescentou que

a mera outorga constitucional do direito de greve ao servidor público civil não basta – ante a ausência de auto-aplicabilidade da norma constante do art. 37, VII, da Constituição – para justificar o seu imediato exercício:

Complementou, ainda, que

o exercício do direito público subjetivo de greve outorgado aos servidores civis só se revelará possível depois da edição da lei complementar reclamada pela Carta Política.<sup>17</sup>

Se a própria Administração, entretanto, ajustar com servidores a paralisação das atividades, estará reconhecendo a legitimidade das faltas e não poderá suspender o pagamento dos vencimentos nem efetuar descontos relativos aos dias não trabalhados.<sup>18</sup>

Quanto aos militares, tanto a sindicalização quanto a greve lhe são proibidas (art. 142, § 3º, da CRFB/88).

### **Partes envolvidas**

É polêmico o entendimento do inciso VII do art. 37 da Carta Magna, se ele se refere a qualquer tipo de servidor público, ou não. O *caput* do art. 37 da Lei Maior, que está inserido no Título III, “Da Organização do Estado”, no Capítulo VII, “Da Administração Pública”, Seção I, “Disposições Gerais”, faz referência à Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Ademais, ressalta-se que não são usadas as expressões servidor público civil ou servidor público celetista tanto no *caput* como na denominação do capítulo ou da seção. O inciso VII trata do direito de greve, mas também não é expreso sobre ser o direito de

<sup>16</sup> O aresto é anterior à EC nº 19/98. Hoje, a lei reguladora será ordinária, e não mais complementar.

<sup>17</sup> MI nº 20-4-DF, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello.

<sup>18</sup> RE nº 197.196-7-ES, 2ª Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, publ. DJU 26/02/1999.

greve do servidor público estatutário ou do celetista. A interpretação sistemática do inciso VI do referido artigo evidencia que versa o inciso VII do art. 37 da Lei Fundamental sobre a greve do servidor público civil estatutário, pois o primeiro é textual sobre o direito do servidor à associação sindical e é vedada a greve do militar (§ 5º do art. 42 da Constituição Federal de 1988). Logo, o inciso VII dispõe também sobre a greve do servidor públicos civil estatutário, porém deve ser interpretado sistematicamente com outros dispositivos da Constituição.

Os servidores públicos celetistas da Administração Pública direta podem fazer greve, porém suas reivindicações, principalmente as de ordem econômica, não podem ser atendidas pelo Estado por meio de negociação coletiva, pela razão de que o § 3º do art. 39 da Lei Fundamental não se reporta ao inciso XXVI do art. 7º da mesma norma, mas somente de acordo com a previsão da lei, de acordo com o princípio da reserva legal. Mostra a alínea *a*, do inciso II, do § 1º, do art. 61 da Lei Maior a impossibilidade da concessão de aumento salarial por negociação coletiva, porque a criação de cargos e funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração só pode ser realizada mediante lei de iniciativa privativa do Presidente da República. Assim, as reivindicações acabam ficando no vazio, sendo mitigadas ante todos os dispositivos anteriormente citados. Portanto, a norma a ser utilizada será a Lei nº 7.783/89.

Quanto aos servidores públicos da Administração Indireta, ou seja, das fundações e autarquias fundacionais, eles não poderão fazer greve enquanto não houver a lei específica sobre greve no serviço público.

Aos empregados das empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica, aplica-se a Lei nº 7.783/89, pois estas sujeitam-se ao regime jurídico das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias (art. 173, § 1º, II, da CRFB/88).

### **Necessidade de lei específica**

A palavra específico vem do latim *specificu*. Na língua portuguesa tem o sentido de *relativo a*, ou *próprio de espécie, especial*. No sentido real, quer dizer o que pertence à espécie.

Lei específica significa lei ordinária. Já não se trata de lei complementar, pois o constituinte não mais dispôs nesse sentido, em que era exigido quorum de maioria absoluta (art. 69 da Constituição Federal de 1988).

Para uma determinada corrente doutrinária, como afirma Ivani Contini Bramante, citado por Sérgio Pinto Martins<sup>19</sup>, a lei específica deveria ser da União, uma lei ordinária federal, regulando a questão de forma nacional e uniforme para todos os entes públicos da federação.

Porém, esse entendimento só poderia ser adotado quando ainda era válida a redação original do inciso VII do art. 37 da Lei Maior, quando se tratava de lei complementar, de competência da União, pois tal tipo de norma é votada na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, como se depreende do art. 61 da Carta Magna.

Defende ainda esta primeira corrente que como se trata de matéria de Direito do Trabalho a competência, portanto, será privativamente da União como determina o inciso I do art. 22 da Constituição Federal de 1988.

Há uma outra corrente que defende a tese de que a lei específica diz respeito a cada esfera da Administração Pública direta, como em relação à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Para tal corrente, como afirma Maria Sylvia Zanella di Pietro<sup>20</sup>, cada um dos entes poderá ter lei específica sobre greve no serviço público, pois a matéria servidor público, como se trata de matéria de Direito Administrativo, não é de competência privativa da União, e sim, lei própria de cada ente da federação.

Em se tratando de matéria de Direito Administrativo, cada ente da federação tem competência para estabelecer regras sobre direito de greve para seus funcionários, versando sobre cada ente de forma específica para seus trabalhadores. Alega ainda esta segunda corrente que este foi o significado que o constituinte quis dar para lei específica, pois, do contrário, teria dito que a matéria seria regulada por lei ordinária ou por lei, que seria a comum, de competência da União. Não obstante, empregou a palavra específica, que concerne a cada ente da federação, exatamente para salientar a independência de cada um deles.

Cumprindo ainda ressaltar que existe ainda um outro entendimento no que se refere a utilização subsidiária da Lei nº 7.783/89 em relação aos servidores públicos, quanto à sua classificação de acordo com o art. 59 da Lei Fundamental.

---

<sup>19</sup> Ob. cit. p. 4.

<sup>20</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2000. p. 441.

A redação original do inciso VII do art. 37 da Carta Magna determinava a existência de edição de lei complementar. O problema é que a Lei nº 7.783/89 é lei ordinária, portanto, sem eficácia de lei complementar. Ademais, dispõe o art. 16 da Lei nº 7.783/89 que “para os fins previstos no art. 37, inc. VII da Constituição, lei complementar definirá os termos e os limites em que o direito de greve poderá ser exercido”. Logo, na época, não se poderia utilizar a referida Lei pois não era lei complementar exigida pela Constituição.

Outro ponto relevante era que apesar da Lei nº 7.783/89 regular sobre serviços essenciais e inadiáveis para a comunidade, não implica dizer que ela versa também sobre serviços públicos. Além disso, a Lei nº 7.783/89 trata da greve no âmbito privado e não na área pública, como determina o próprio art. 2º da Lei onde faz menção a empregador, para efeito de definir o que é greve, e na seara pública estatutária, não existe a figura do empregador pois a natureza jurídica da relação não é contratual, e sim, estatutária.

Ante o exposto, não seria possível afirmar que seria só substituir a expressão lei complementar por lei específica no art. 16 da Lei nº 7.783/89, que o inciso VII do art. 37 da Lei Maior recepcionaria a norma da citada Lei. A partir do momento em que houve a alteração do inciso VII do art. 37 da Carta Magna pela Emenda Constitucional nº 19 passando a exigir lei específica para regular a greve do servidor público, não houve recepção da Lei nº 7.783/89, pois esta norma regula a greve apenas na área privada., além do que não valeria para Estados, Distrito Federal e Municípios, que necessitam de leis específicas próprias, editadas pelos respectivos Poderes Legislativos.

Com ao advento da Emenda Constitucional nº 19, alterando o inciso VII do art. 37 da Constituição Federal de 1988, o art. 16 da Lei nº 7.783/89 foi revogado tacitamente.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A necessidade de regulamentação do direito de greve reconhecido aos servidores públicos pelo Constituinte é um tema delicado que volta à cena após cada greve ou início de campanha salarial. Não existe, no movimento sindical de servidores públicos, um consenso sobre conveniência ou necessidade de edição da lei específica (antes da

Emenda Constitucional 19 era necessária uma lei complementar) de que trata o artigo 37, VII da Constituição Federal de 1988.

A discussão atualmente existente no movimento pode ser definida por duas posições antagônicas, legítimas e ambas com boa dose de razoabilidade e poder de convencimento:

- a primeira, que entende que a regulamentação pelo Congresso, dada a correlação de forças desfavoráveis, pode importar em limitação exagerada do direito à greve, razão pela qual defendem a auto-regulamentação pelo movimento. Tal posição tem por fundamento, também, recentes decisões judiciais proibindo cortes de salários de grevistas, perdas de funções comissionadas e exonerações de grevistas em estágio probatório.
- a segunda posição que defende a necessidade de regulamentação, a partir da desconfiança no Poder Judiciário e da avaliação de que os governantes adotam, a cada greve, atitudes mais ousadas e autoritárias contra grevistas, sempre amparados na ausência da lei.

Como mencionado, estas são as visões em oposição, não se ignorando a existência de um número considerável de posições intermediárias, donde se destaca, em especial, a tese de que o movimento deve ter uma posição unificada que leve à construção de um plano alternativo. Ou seja, não se pode aguardar que o Executivo ou o Congresso decidam regular o direito de greve para iniciar a construção de um projeto que reflita os anseios dos sindicatos.

O que, todavia, não se tem refletido muito é o fato de que a regulamentação do direito de greve pode ter muita importância – ou não – para os próprios governantes e partidos majoritários. Esta análise é fundamental para que o movimento sindical e os partidos de oposição possam traçar um projeto para enfrentar o tema, seja pela resistência, a proposição, a negociação, o embate.

Ao longo destes anos de existência do direito de greve, houve uma sucessão considerável de fatos e posições judiciais que foram determinantes para definição da posição governista sobre o cumprimento do dever de regulamentação contido no artigo 37, inciso VII da Lei Maior.

Nesta ótica, os partidos hegemônicos optaram pela omissão na regulamentação do direito de greve como estratégia de defesa, tendo tido o Supremo Tribunal Federal

como importante aliado a partir da polêmica decisão proferida no Mandado de Injunção 20-4 DF, proposto pela Confederação dos Servidores Públicos do Brasil, da qual resultou a tese de que o direito de greve existia mas não podia ser exercido.

Porém, o movimento sindical do setor público não se curvou e deu mostras de que greves eram possíveis porque não dependem de uma lei - que não vinha nunca - mas das necessidades e determinação dos trabalhadores. Greves não são feitas porque leis autorizam; elas são feitas porque constituem último meio de resistência. Tem-se, portanto, capacidade de definir um primeiro momento, como sendo o período de negação do direito constitucionalmente previsto, sendo o acórdão do Mandado de Injunção 20-4 seu ícone máximo.

De fato, a contra-ofensiva governista, com o Supremo Tribunal Federal como aliado, surte efeito, e verifica-se no período posterior a 1994 um descenso no número de greves. Porém, a política neoliberal de achatamento dos vencimentos e enxugamento da máquina estatal revigorou o movimento sindical, e na segunda metade dos anos 90 eclodiram novas greves, demonstrando que aquela aposta governista em negar o direito de greve pela simples omissão de lei dava mostras de esgotamento.

Não mais funcionando aquela primeira estratégia de coibir greves através da resistência ao dever de regulamentar, as forças hegemônicas partem, para o segundo momento, o da desconstituição da greve pela edição de decretos de pseudo-regulamentação. Desta segunda fase, destaca-se especialmente a edição de inúmeras ordens de serviço embasadas no Decreto nº 1.480/95, impondo obrigações às chefias de indicar o nome dos servidores grevistas, cortando pagamento, etc.

Portanto, chega-se a um terceiro período, no qual as forças hegemônicas imaginam que sua estratégia de regulamentar o direito de greve por Decreto tenha falhado, razão pela qual apostam na aprovação de um de seus projetos de lei em tramitação no Congresso. Pode-se dizer que seria o período de limitação do direito de greve através de edição de lei regulamentadora.

Conclui-se que, mais do que nunca, quem pretende regular o direito de greve é a base de sustentação política do atual modelo dominante. Neste caso, a discussão no movimento sindical sobre conveniência ou não de disputar um projeto cairia por terra por um simples argumento: quem decide se o tema vai à debate no Congresso é a maioria, conceito este que não inclui, evidentemente, os trabalhadores brasileiros. Ou

seja, se o tema será votado ou não é assunto que foge às mãos do movimento obreiro. Não será ele que conseguirá, à primeira vista, impedir a tramitação. Claro que em ano de eleição isto dificilmente ocorrerá, mas a retomada do tema na legislatura seguinte é bastante provável. Até lá, os trabalhadores, através de suas centrais e sindicatos necessitarão de um resultado prático obtido a partir do debate que hoje existe de forma desordenada.

Contudo, não passou despercebido o julgamento da ADIN 1696, na qual era questionada a constitucionalidade de Decreto do Governador sergipano editado por ocasião da segurança pública daquele estado, na qual impunha exonerações de grevistas em estágio probatório, exoneração de funções de confiança, etc. Amparado na tese de que apenas lei poderia regular a greve e seus efeitos, a Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Cíveis (COBRAPOL) ajuizou a ADIN que foi julgada improcedente, declarando-se a constitucionalidade do decreto, já que não se estaria regulando a greve, segundo opinião do Ministro Sepúlveda Pertence, relator:

não está a regular o exercício do direito de greve pelos servidores públicos; mas a disciplinar uma conduta julgada inconstitucional pelo Supremo Tribunal, até que venha a ser editada a lei complementar prevista no art. 37, II, da Carta de 1988.

Este julgamento, sem dúvida, trouxe efeitos diretos na posição neoliberal sobre o tema, pois o STF determinou que continua sendo competência do Legislativo o poder de regular o direito de greve.

Os trabalhadores, também, devem refletir muito sobre este perigoso precedente, pois, reconhecendo ao Presidente, Governadores e Prefeitos o poder de regular os efeitos de uma greve de servidores, a hipótese de regulamentação do direito de greve pelo Congresso pode passar a ser fundamental para viabilizar novas greves.

Destarte, o STF este ano deu um grande passo em prol do reconhecimento do direito de greve dos servidores públicos nos mesmos moldes da lei que regulamenta a paralisação dos trabalhadores do setor privado. Em abril passado, sete ministros votaram pela aplicação da legislação privada (Lei nº 7.783/89) ao funcionalismo público, mas o julgamento da foi adiado por um pedido de vista do ministro Joaquim Barbosa. Votaram nesse sentido os ministros Eros Grau, Gilmar Mendes, Celso de Mello, Sepúlveda Pertence, Carlos Ayres Britto, Cármen Lúcia e Cezar Peluso. Um dos ministros, Ricardo Lewandowski, votou pela garantia do exercício do direito de greve aos servidores públicos, mas afastou a aplicação da Lei de Greve, por entender que esta



aplica-se somente ao setor privado. Apesar da maioria formada, o julgamento foi suspenso pelo pedido de vista do ministro Joaquim Barbosa. Além dele, faltam votar os ministros Marco Aurélio e Ellen Gracie.

A questão está sendo julgada por meio de dois Mandados de Injunção (MIs 670 e 712) impetrados por sindicatos de servidores, que alegam omissão do Congresso Nacional por não elaborar lei para regulamentar o direito de greve dos servidores públicos. Os MIs foram impetrados pelo Sindicato dos Servidores Policiais Civis do Espírito Santo (Sindipol) e pelo Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado do Pará (Sinjep).

A maioria formada durante o julgamento acompanhou o voto do ministro Eros Grau, relator do MI 712, do Sinjep. Segundo ele, a Lei nº 7.783/89 “não se presta, sem determinados acréscimos, bem assim algumas reduções do seu texto, a regular o exercício do direito de greve pelos servidores públicos”. Por exemplo, os artigos 10 e 11 da lei, que definem os serviços e atividades essenciais, não se aplicariam porque todo o serviço público é atividade essencial. Assim, no serviço público, a greve só é possível se assegurado a prestação dos serviços indispensáveis. Eros Grau indica em seu voto quais os artigos da Lei 7.783/89 que poderiam ser aplicados no caso de greve de servidores públicos.

O ministro Lewandowski foi o único que, até o momento, afastou a aplicação da Lei de Greve para os servidores públicos. Para ele, ao aplicar a lei, o STF estaria “intruindo-se, de forma indevida, na esfera da competência que a Carta Magna reserva com exclusividade aos representantes da soberania popular, eleitos pelo sufrágio universal, direto e secreto”. Apesar de afastar a aplicação da Lei de Greve, ele destacou a necessidade de ser assegurada, pelos servidores, a prestação dos serviços públicos inadiáveis nos casos de greve. Lewandowski também afastou a possibilidade dos governos adotarem “medidas que inviabilizem ou limitem” o direito de greve dos servidores públicos, como o corte do ponto dos servidores ou a imposição de multa pecuniária diária.

Ao retomar o julgamento de dois mandados de injunção, um impetrado por professores da rede de ensino básico da Paraíba e outro por policiais do Espírito Santo, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que, enquanto o Congresso não aprovar um projeto de lei complementar disciplinando as greves no setor público, o funcionalismo terá

de se submeter aos mesmos limites impostos aos trabalhadores da iniciativa privada. O julgamento havia sido suspenso em abril, quando o ministro Ricardo Lewandowski afirmou que a corte não poderia interferir na competência do Congresso.

Até esse julgamento, a corte entendia que, sendo os Poderes independentes, não cabia ao Judiciário obrigar o Congresso a cumprir suas funções legislativas. Essa posição começou a mudar há alguns meses, quando o ministro Gilmar Mendes emitiu seu voto, afirmando que o mandado de injunção não tem mero “caráter declaratório”. Previsto pela Constituição, o instrumento legal permite ao STF determinar as regras a serem aplicadas quando “a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais”.

É o que ocorre com a falta de uma regulamentação das greves na máquina estatal, quando os direitos dos usuários dos serviços públicos são acintosamente desprezados pelos grevistas. Entre 2003 e 2004, as greves do funcionalismo representaram 28 mil horas paradas. Em 2006, só no primeiro semestre foram 15 mil horas paradas. Com as últimas greves nas universidades federais, nos museus e na rede médico-hospitalar, envolvendo cerca de 100 mil servidores, a estimativa é que em 2007 o total de horas paradas seja superior a 30 mil. O que há de comum em todas essas greves em áreas tão distintas da administração pública é a tranqüila certeza de que, ao contrário do que ocorre na iniciativa privada, não há riscos para os grevistas, como os de desconto por falta e de reposição de dias parados.

Quando o Supremo finalmente concluir esse julgamento, os servidores que quiserem cruzar os braços terão de agir com base na Lei 7.783, de 1989. Com isso, não mais poderão interromper totalmente a prestação de serviços públicos à população, terão de negociar antes de iniciar a greve, precisarão informar previamente as autoridades sobre a possibilidade de paralisação e não poderão constranger nem ameaçar colegas que não aderirem à greve.

Como o presidente Lula não cumpriu a promessa que fez de mandar para o Legislativo um projeto de lei disciplinando a greve no setor público, e os congressistas jamais deram prioridade a essa matéria, a decisão do STF não poderia ser mais oportuna!

## **REFERÊNCIAS**

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

2. - BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1999
3. - BATALHA, **Wilson de Souza Campos**. **Direito Processual das coletividades e dos grupos**. São Paulo: LTr, 1991
4. - CARRION, Valentin. **Comentários à CLT**. São Paulo: LTr, 2002.
5. - CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.
6. - DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr, 2007.
7. - DUARTE NETO, Bento Herculano. **Direito de greve: aspectos genéricos e legislação brasileira**. São Paulo: LTr, 1993.
8. - DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2000.
9. - ERMIDA URIARTE, Oscar. **A flexibilização da greve**. São Paulo: LTr, 2000.
10. - FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários a Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990.
11. - GARCIA, Paulo. **Direito de greve**. Rio de Janeiro: Trabalhistas, 1961.
12. - GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2002.
13. - GOMES, Orlando; GOTTSCHALK, Elson. **Curso de Direito do Trabalho**. Rio de Janeiro: Forense:, 2007
14. - LÓPES MONÍS, Carlos. **O direito de greve: experiências internacionais e doutrina da OIT**. São Paulo: LTr, 1986
15. - MAGANO, Ocatvio Bueno. **Sindicalização e direito de greve dos servidores públicos**. São Paulo: LTr, 1991.
16. - MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho** .São Paulo: Atlas, 2001.
17. - MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2001.
18. - MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo Malheiros, 2002
19. - NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo: Saraiva 2003

20. - ROMITA, Arion Sayão. **Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis**. São Paulo: LTr, 1993
21. - SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2001
22. - SUSSEKIND, Arnaldo; MARANHÃO, Délio; VIANNA, José de Segadas; TEIXEIRA, Lima. **Instituições de Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr 2005.