



Centro Universitário de Brasília – UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS

CAMILA FONTES DE SOUSA

**ASPECTOS POLÊMICOS ALUSIVOS AO DIREITO DE GREVE DO
SERVIDOR PÚBLICO REGIDO PELA LEI 8.112/90**

BRASÍLIA
2013

CAMILA FONTES DE SOUSA

**ASPECTOS POLÊMICOS ALUSIVOS AO DIREITO DE GREVE DO
SERVIDOR PÚBLICO REGIDO PELA LEI 8.112/90**

Monografia apresentada ao Curso de Direito do Centro Universitário de Brasília como um dos requisitos para a aprovação na disciplina monografia jurídica III, sob a orientação do Professor João Ferreira Braga.
Orientador: Prof. João Ferreira Braga.

**Brasília
2013**

CAMILA FONTES DE SOUSA

**ASPECTOS POLÊMICOS ALUSIVOS AO DIREITO DE GREVE DO
SERVIDOR PÚBLICO REGIDO PELA LEI 8.112/90**

Monografia apresentada como requisito para
conclusão do curso de Bacharelado em
Direito pelo Centro Universitário de Brasília
– UniCEUB.

Orientador: Prof. João Ferreira Braga.

Brasília, DF, 31 de outubro de 2013.

Banca Examinadora:

Prof. João Ferreira Braga
Orientador

Prof. João Rezende Almeida Oliveira
Examinador

Prof. Salomão Almeida Barbosa
Examinador

RESUMO

O trabalho constitui um estudo de dois aspectos polêmicos relacionados à greve do servidor público regidos pela Lei nº 8.112: desconto dos dias parados e negociação prévia. Tem como base a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, além da doutrina constitucionalista, administrativa e trabalhista relacionada ao tema em comento. Para tanto, serão debatidas a possibilidade ou não de desconto da remuneração dos servidores nos dias do movimento grevista e a possibilidade de negociação prévia no movimento parestista entre servidores públicos e Administração Pública, uma vez que não há legislação infraconstitucional específica para a greve no serviço público. Vale ressaltar, contudo, que, apesar da falta de regulamentação específica e das controvérsias encontradas no tema em questão – que admite abordagens antagônicas –, a greve do servidor público é assegurada pela Constituição Federal vigente no art. 9º, c/c o art. 37, VII, e deve, portanto, estabelecer condições seguras e definidas em lei para que o exercício deste direito traga segurança jurídica a todos os envolvidos.

Palavras-chave: Direito administrativo. Greve do servidor público. Desconto dos dias parados. Negociação prévia. Aspectos jurisprudenciais e doutrinários controversos.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	5
1 SERVIÇO PÚBLICO.....	8
1.1 Conceito.....	8
1.2 Princípios.....	11
1.3 Finalidades.....	17
1.4 Servidor público e Empregado Público.....	19
1.5 Formas de acesso.....	21
2 DO DIREITO DE GREVE.....	24
2.1 Conceito.....	24
2.2 Histórico.....	26
2.3 Previsão Constitucional.....	28
2.4 Ausência de disciplinamento infraconstitucional específico.....	29
2.4.1 <i>Consequências</i>	31
2.5 Registros de projetos de lei.....	32
2.5.1 <i>PLS 83/2007 (Senador Paulo Paim) – Anexo A</i>	32
2.5.2 <i>PLS 710/2011 (Senador Aloysio Nunes) – Anexo B</i>	33
2.5.3 <i>PL 4532/2012 (Deputado Policarpo) – Anexo C</i>	36
2.5.4 <i>Proposta de minuta ao PL apresentado na Câmara (Senador Romero Jucá) – Anexo D</i>	38
3 ANÁLISE DOS POSICIONAMENTOS JURISPRUDENCIAIS.....	41
3.1 Posição do STF.....	43
3.1.1 <i>A aplicação da lei de greve do empregado do setor privado</i>	46
3.1.2 <i>Negociação prévia</i>	47
3.1.3 <i>Remuneração dos dias parados</i>	49
3.2 Negociação prévia.....	51
3.2.1 <i>Agravo Regimental na Medida Cautelar nº 15656 – DF (2009/0111208-5), Relator Ministro Og Fernandes, DJe 01/07/2009, Terceira Seção</i>	51
3.2.2 <i>Ação Declaratória nº 2011123126 – SE, Relatora Desembargadora Suzana Maria Carvalho Oliveira, Data de julgamento 19/09/2012, Tribunal Pleno</i>	53
3.3 Desconto dos dias parados.....	55
3.3.1 <i>Petição nº 6642 – RS (2008/0165320-8), Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, DJe 16/02/2011, Terceira Seção</i>	56
3.3.2 <i>Agravo Regimental no REsp nº 1151373 – SC (2009/0143359-3), Relator Ministro Sebastião Reis Júnior, DJe 21/06/2013, Sexta Turma</i>	60
3.3.3 <i>Apelação Cível nº 20209 (2010.002020-9/RN), Relatora Juíza Maria Zeneide Bezerra, Data do julgamento 25/05/2010, 2ª Câmara Cível</i>	62
CONCLUSÃO.....	64
REFERÊNCIAS.....	67
ANEXOS.....	71
ANEXO A: PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 83, DE 2007.....	71
ANEXO B: PROJETO DE LEI DO SENADO Nº710, DE 2011.....	72
ANEXO C: PROJETO DE LEI Nº 4532, DE 2010.....	78
ANEXO D: MINUTA DE PROJETO DE LEI DO SENADO DE 2013.....	82

INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o direito de greve foi reconhecido a todos os trabalhadores, bem como aos servidores públicos. Tal reconhecimento, porém, não abrange o efetivo exercício desse direito no que se prende aos servidores públicos.

A Constituição da República Federativa do Brasil limita o exercício de greve no serviço público à existência de uma lei específica. Todavia, a referida lei ainda não foi formulada pelo poder legislativo.

Desde o advento da Constituição de 1988 até 2007, o Estado ficou-se inerte em relação ao tema supracitado, não se posicionou e não dirimiu a controversa. O judiciário manifestava entendimentos diversos acerca do efetivo direito de exercício da greve, enquanto que o legislativo persistia no silêncio.

Caracterizada a mora legislativa e o árduo caminho a fim de garantir aos servidores seus direitos constitucionais, o Supremo Tribunal Federal, em 2007, enfim, posicionou-se, através de Mandado de Injunção, no sentido de que, enquanto não houvesse regulamentação específica do direito de greve do servidor público estatutário, deve ser aplicada analogicamente a Lei nº 7.783/89, que trata da greve do empregado privado, respeitando, porém, as peculiaridades do serviço público.¹

Ocorre que existem outros entendimentos doutrinários e até mesmo jurisprudenciais diversos do apresentado pelo Supremo, no sentido de que a Lei nº 7.783/89 não pode ser aplicada por analogia ao serviço público, tendo em vista a diferença entre a esfera pública e a privada.

Dessarte, mesmo com a resolução provisória do problema, várias outras questões surgiram após o posicionamento do Supremo, pois quando a solução apresentada é, de fato, aplicada, percebe-se insegurança jurídica tanto aos servidores, quanto à população.

O estudo acerca do exercício de greve no serviço público revela-se importante para que se possa garantir coerência jurídica no que diz respeito à forma correta de

¹ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **MI nº 708/DF**. Relator: Ministro Gilmar Mendes, Brasília, DF, 25, outubro, 2007.

exercê-la, bem como gerar uma reflexão acadêmica, possibilitando uma perspectiva de como as diversas questões divergentes podem ser solucionadas.

No primeiro capítulo serão abordadas as questões referentes ao serviço público, com o objetivo de se realizar uma percepção geral das peculiaridades da Administração Pública, dos seus princípios inerentes e do servidor público.

No segundo capítulo a greve será enfocada, a fim de que haja uma compreensão conceitual, histórica e legal acerca do tema em comento.

Serão abordados, ainda, a previsão legal do exercício da greve, os registros de projetos de lei que estão em pauta no Congresso Nacional, haja vista a falta de disciplinamento infraconstitucional específico, bem como a posição do Supremo Tribunal Federal.

Duas dessas questões serão dissecadas neste trabalho, quais sejam, a negociação prévia e o desconto dos dias parados. No segundo capítulo elas serão abordadas da perspectiva legal e do Supremo Tribunal Federal e no terceiro capítulo da perspectiva jurisprudencial dos tribunais nacionais.

No tocante à negociação prévia, percebe-se que a supremacia do interesse público impede que o servidor público estatutário e a Administração Pública estejam em patamar igualitário, assim como o princípio da legalidade afasta a possibilidade de qualquer acordo entre servidores e administração pública, tendo em vista que os termos ao exercício do cargo público devem advir de lei.

O Supremo, ao decidir pela aplicação por analogia da Lei nº 7.783/89, reconheceu também o art. 9º no serviço público. Tal norma prevê a possibilidade de acordo entre empregador e empregado, porém, diante das peculiaridades do servidor público, há entendimentos contrários quanto à possível aplicabilidade desse artigo no movimento paredista da esfera pública.

A coerência do referido artigo na greve do servidor público deve ser vastamente analisada, eis que confronta com os princípios inerentes à administração pública.

A questão do desconto dos dias parados também gera discussões.

No âmbito privado, regulado pela Lei nº 7.783/89, o empregador tem a faculdade de descontar, ou não, os dias parados. Como o Supremo determinou a aplicação analógica da lei geral de greve nos casos de servidores públicos, fica a questão do desconto ou não desconto, tendo em vista que a Administração, que figura como empregador, não poderia ter tal faculdade, pois se trata do ente estatal.

Afinal, seria legal descontar os dias parados dos servidores que exercem seu direito constitucional de fazer greve? Ao mesmo tempo em que a população pode ficar desprovida dos serviços públicos sem nenhum ônus, tendo em vista que a Lei nº 7.783/89 prevê o desconto?

Como tais pontos ainda não foram esgotados ou regulamentados, a falta de legislação confere falta de segurança jurídica tanto para a sociedade quanto para os servidores públicos. Neste âmbito, mesmo após o posicionamento do STF em 2007, o STJ, bem como outros tribunais, tentam apreciar a questão e resolver lacunas para que haja devida prestação jurisdicional perante a mora legislativa.

Neste trabalho, serão estudadas as questões supracitadas (negociação prévia e desconto dos dias parados), analisando-se as posições apresentadas por diversos doutrinadores e pelos ministros do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça para que o exercício do direito de greve do servidor público estatutário tenha coerência jurídica e possa garantir segurança aos servidores e à população, diante da aplicação pelo Supremo à Lei geral de greve nº 7.783/89.

1 SERVIÇO PÚBLICO

Para a construção de uma melhor análise sobre a greve do servidor público, imperioso se faz entender a Administração Pública, o serviço público e o servidor público.

1.1 Conceito

O art. 175 da Constituição Federal de 1988 dispõe sobre o serviço público em sentido estrito, submetido ao regime de direito público:

“Art. 175. Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.”²

Para Aragão, a diferença entre o serviço público em sentido amplo e em sentido estrito é que o primeiro contempla todos os prestadores de serviço, tudo o que está na competência do Estado, enquanto que o segundo abrange somente as atividades específicas do direito público.³

O serviço público apresenta um conceito muito amplo e pode ser variável entre as diversas doutrinas. Tal conceito pode ser analisado segundo os sentidos subjetivo e objetivo. O subjetivo coloca o Estado como núcleo principal e dá destaque nos órgãos do Estado. No objetivo, por sua vez, a atividade é o cerne da questão, que pode ser prestada pelo ente estatal ou por seus agentes, quem executa a atividade.⁴

Em sentido amplo, José Cratella Júnior entende que serviço público:

“É toda atividade que o Estado exerce, direta ou indiretamente, para a satisfação das necessidades públicas mediante procedimento típico do direito público.”⁵

Celso Antonio Bandeira de Mello apresenta conceito restrito de serviço público:

² BRASIL. Constituição (1988). **Artigo 175, caput. Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 22 de jul. 2013.

³ AGUILAR, Fernando Herren. **Serviços Públicos: doutrina, jurisprudência e legislação.** São Paulo: Saraiva, 2011, p. 25-27.

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 26ª Ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 323.

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 2010, p. 98.

“Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestado pelo Estado ou por quem lhe faça às vezes, sob um regime de direito público – portanto consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais – instituído pelo Estado em favor dos interesses que houver definido como próprios no sistema normativo.”⁶

O serviço público em sentido estrito tem a atividade social como caráter, fornecendo serviços aos particulares e visando ao bem estar da coletividade.

Dessa forma, discorre Eros Roberto Grau:

“É a atividade explícita ou supostamente definida pela Constituição como indispensável, em determinado momento histórico, à realização e ao desenvolvimento da coesão e da interdependência social (Duguit) – ou, em outros termos, atividade explícita ou supostamente definida pela Constituição como serviço existencial relativamente à sociedade em um determinado momento histórico (Cirne Lima). (...) É a atividade em regime de serviço público, que o legislador atribuisse a qualquer atividade, mesmo a atividade que se caracterize como atividade econômica em sentido estrito, ‘regime de serviço público’.”⁷

Entendendo o serviço público como atividades desenvolvidas sob responsabilidade do Estado, tem-se, ainda, que essas atividades podem ser exercidas diretamente, por meio de seus próprios entes, ou indiretamente, por meio de delegação para pessoas privadas.⁸

Percebe-se, portanto, que o serviço público visa a suprir as necessidades vitais da sociedade, tais como justiça, saúde, segurança, educação, polícia, dentre outros, essenciais ao desenvolvimento e à coesão social.⁹

Após entendida a questão do serviço prestado pelo servidor público, vale, ainda, dissertar acerca do que é definido como serviço público essencial. Dispõe o art. 10 da Lei 7.783/89:

“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;

⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 600.

⁷ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 131-132.

⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 665.

⁹ COUTO, Reinaldo. **Curso de direito administrativo: segundo a jurisprudência do STJ e STF**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 294.

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.”¹⁰

O art. 11 do referido diploma legal impõe que os trabalhadores estão obrigados a garantir que tais serviços sejam prestados mesmo em greve, obedecendo a percentuais mínimos, de forma contínua.

No parágrafo único do artigo supracitado, o legislador conceitua necessidades inadiáveis (serviços essenciais):

“Parágrafo único. São necessidades inadiáveis, da comunidade aquelas que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população.”

A definição e o rol de serviços essenciais se fazem importantes para que o direito de greve do servidor público seja exercido de forma legal e não abusiva.

Há doutrinadores, como Renato Cunha, que consideram serviços essenciais não só os elencados no art. 10 da Lei nº 7.789/89, mas todo aquele que, caso não seja prestado, acarretará violação aos direitos fundamentais constitucionalmente garantidos.¹¹

Percebe-se, portanto, que o art. 10 da Lei nº 7.789/89 elenca quais são os serviços essenciais, que eles não podem ser integralmente interrompidos e que o referido artigo tem abrangência nacional, em casos gerais, e não só de greve.

Doutrinadores como Adalberto Pasqualotto entendem que, não obstante ao elenco supracitado, a caracterização de determinado serviço como essencial depende, na verdade, do caso concreto e não apenas do serviço em si.¹²

¹⁰ BRASIL. **Lei nº 7.783, de 28 de julho 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/17783.htm>. Acesso em: 30 de jul. 2013.

¹¹ CUNHA, Renato Alvez Bernardo da. **Serviços públicos essenciais: o princípio da continuidade e o inadimplemento do consumidor**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris. Ed., 2004, p. 63.

¹² PASQUALOTTO, Adalberto. **Os serviços públicos no Código de Defesa do Consumidor**. Revista de Direito do Consumidor. V. 1, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

Portanto, serviços essenciais são aqueles necessários ao bem-estar da população de forma geral e insubstituíveis, como por exemplo, o serviço de polícia, sem os quais, a sociedade não viveria de forma harmônica.

1.2 Princípios

Dispõe o art. 37 da Constituição Federal:

“Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade [...]”¹³

A lei sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, Lei nº 8.987/95, dispõe, ainda, sobre alguns princípios do serviço público adequado:

“Art. 6º [...] §1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.”¹⁴

A regularidade diz respeito à qualidade do serviço, ao atendimento satisfatório das necessidades da sociedade. A eficiência, princípio amplamente citado na administração pública, pode ser entendida como a prestação do serviço público de qualidade e com o maior aproveitamento possível.¹⁵ A segurança pressupõe um devido cuidado a fim de reduzir os riscos da atividade, do serviço público desenvolvido. A atualidade, por sua vez, visa à melhora gradativa na execução do serviço público, tornando-o, cada vez mais, aprimorado nas técnicas utilizadas.

Os princípios mais abordados nas doutrinas relacionadas ao direito administrativo são: continuidade do serviço público, igualdade dos usuários ou generalidade, modicidade das tarifas e mutabilidade do regime jurídico.

O princípio da continuidade afirma que os serviços públicos não podem ser paralisados, deve haver uma contínua prestação à sociedade, a fim de garantir que as

¹³ BRASIL. Constituição (1988). **Artigo 37, caput. Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 22 de jul. 2013.

¹⁴ BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.** Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm>. Acesso em: 02 de ago. 2013.

¹⁵ MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo.** 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 670.

necessidades essenciais da população sejam devidamente supridas pela administração pública.

Irene Patrícia Nohara disserta que:

“Os serviços públicos obedecem ao princípio da continuidade, pois, como tais atividades visam à satisfação de necessidades coletivas importantes, as prestações de serviço público devem ser contínuas e tanto a execução do contrato administrativo como o exercício da função pública não podem parar”.¹⁶

Observa-se que nesta posição, a doutrinadora entende que todo o serviço público deve ser contínuo, não focando somente nos serviços essenciais.

Já no sentido de que o direito da coletividade sobrepõe ao direito individual, resguardando-se a continuidade do serviço público em atenção à dignidade da pessoa humana, Aline Paola Correa Braga Câmara de Almeida discorre que:

“A continuidade revela o serviço prestado de forma permanente, sem qualquer interrupção e tem origem no princípio da obrigatoriedade do desempenho da atividade pública. Vincula-se, outrossim, à dignidade da pessoa humana, na medida em que sua interrupção impede o acesso a atividades consideradas essenciais.”¹⁷

Em razão do princípio da continuidade, os servidores públicos sofrem algumas consequências, dentre elas, restrições no direito de greve. Há quem entenda que todo serviço público é essencial e há posições que privilegiam somente alguns, com um rol taxativo, como é o caso da Lei nº 7.783/89.¹⁸

A referida lei, ao indicar quais são os serviços essenciais, tem a intenção de resguardar a continuidade dos serviços públicos, impondo limites ao exercício do movimento

¹⁶ NOHARA, Irena Patrícia. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 449.

¹⁷ ALMEIDA, Aline Paola Correa Braga Câmara de. **As tarifas e as demais formas de remuneração dos serviços públicos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 134-135.

¹⁸ BRASIL. **Lei nº 7.783, de 28 de julho de 1989. Artigo 10 caput e incisos**. 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/17783.htm>. Acesso em: 30 de jul. 2013.

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.

paredista e garantindo que o serviço público não será completamente paralisado, observando-se os limites impostos em lei.¹⁹

No mesmo sentido, existem outros instrumentos que visam atingir a continuidade do serviço público caso o agente público não o faça, são eles: suplência, delegação e substituição.

A lei geral de greve apresenta um rol taxativo e não permite paralisação total dos serviços essenciais, além de prever percentuais mínimos de servidores que devem permanecer trabalhando no período do movimento paredista, a fim de que não haja paralisação total dos serviços e prejuízos à sociedade.

Ademais, a Lei nº 8.987/95 prevê casos específicos em que o serviço público pode ser interrompido sem a caracterização da descontinuidade dos serviços públicos. Eles ocorrem quando é configurada situação de emergência, com prévia comunicação, e quando não houver condições técnicas adequadas para a prestação de determinado serviço:

“Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato. [...]”
§ 3º Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando:
I - motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; e,
II - por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade.”²⁰

Além disso, em seu art. 13, a lei geral de greve dispõe que, tratando-se de serviços essenciais, a comunicação do movimento paredista deve ser feita com antecedência mínima de 72h, diferente dos outros serviços em geral que pressupõe antecedência de 48h (art. 3º, § único da Lei 7.783/89).

O princípio da igualdade dos usuários ou da generalidade decorre do princípio da impessoalidade, de modo que os serviços devem alcançar ao maior número de pessoas possível (universalidade), sem distinção de caráter pessoal.²¹

O princípio da modicidade das tarifas, por sua vez, garante um preço razoável aos serviços que necessitam de pagamento de tarifas. Alguns serviços, como saúde e

¹⁹ MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 6 ed. Niterói: Impetus, 2012, p. 527.

²⁰ BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm>. Acesso em: 02 de ago. 2013.

²¹ NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 447.

educação, são garantidos pela Constituição Federal de forma gratuita à população, porém, serviços de utilidade pública delegados, tais como a energia elétrica, necessitam de pagamento de tarifas por parte da população e esse pagamento vai ser amparado pelo princípio da modicidade das tarifas, garantindo-se um valor justo e razoável a ser cobrado para a população.

Por fim, o princípio da mutabilidade do regime jurídico garante que o regime da execução do serviço, tanto de servidores públicos como de contratados, pode ser alterado para atender ao interesse público.²²

Princípios gerais relacionados à administração pública como um todo também são de extrema importância para os serviços públicos.

Faz-se mister destacar os princípios da supremacia do interesse público, da legalidade e da continuidade, já citado anteriormente.

A supremacia do interesse público tem um objetivo que, muitas vezes, confronta os direitos individuais dos servidores. Tal ponderação, entre a supremacia do interesse público X direito individual dos servidores, gera problemas na aplicabilidade do direito de greve.

Nessa ponderação dos dois princípios, Arion Romita entende que “direitos dos grupos se afirmam em face do Estado, mas em última análise são os direitos das pessoas que prevalecem, porque os corpos sociais intermediários são apenas meios a serviço do homem”.²³

Mesmo antes do advento da Constituição de 1988, a prevalência dos interesses coletivos aos privados sempre foi clara, porém, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, com a ascensão do princípio da dignidade da pessoa humana, iniciou-se uma discussão que confronta direito administrativo e direito constitucional.²⁴ As noções de dignidade e liberdade asseguradas constitucionalmente após 1988 passaram a modificar a visão do servidor público perante os serviços da Administração. O art. 60, §4º, IV da

²² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 108.

²³ ROMITA, Arion Sayão. **Direitos Fundamentais nas Relações de Trabalho**. 2. ed. São Paulo: LTR, 2007. p. 268-269, p. 108.

²⁴ RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves e Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. **Supremacia do Interesse Público e outros temas relevantes do Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 2011, p. 155.

Constituição Federal veda expressamente qualquer contradição com os direitos e garantias fundamentais.

Considerando a perspectiva do servidor público, assim como suas atribuições, no exercício de greve, há um claro confronto entre seus direitos fundamentais, como o de exercer a greve, e os direitos essenciais da população de ter os serviços públicos à sua disposição e devidamente prestados.

Ainda a respeito da supremacia do interesse público no tocante à greve, o Ministro Celso de Mello discorre que:

“A importância do direito de greve, contudo, não pode prescindir da necessária observância dos princípios da supremacia do interesse público e da continuidade dos serviços desenvolvidos pela administração estatal, especialmente daquelas atividades que, qualificadas pela nota da essencialidade, não podem sofrer, em hipótese alguma, qualquer tipo de interrupção.”²⁵

Marçal Justen Filho defende que deve haver constitucionalização do direito administrativo, ao passo que todos os princípios consagrados constitucionalmente devem estar inseridos em toda a atividade administrativa. Considera, ainda, que os direitos fundamentais devem sempre ter supremacia aos atos e escolhas que interessem apenas ao aparato administrativo.²⁶

Maria Sylvia Zanella discorre acerca do binômio autoridade X liberdade. Tal binômio tem a ver com a Administração deter prerrogativas para assegurar a finalidade pública, ao mesmo tempo em que a Constituição garante direitos individuais que asseguram o exercício da liberdade. Entende, porém, que se houver negativa da supremacia do interesse público sobre o privado, seria uma espécie de negação ao próprio Estado. Propõe, então, a aplicação do princípio da razoabilidade para que haja uma ponderação no caso concreto.²⁷

Ainda sobre o conflito de princípios, expõe Paulo Bonavides:

“Com a colisão de princípios, tudo se passa de modo inteiramente distinto, conforme adverte Alexy. A colisão ocorre, p. ex., se algo é vedado por um princípio, mas permitido por outro, hipótese em que um dos princípios deve

²⁵ BRASIL.SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **MI nº 708/DF** Relator: Ministro Gilmar Mendes, Brasília,DF, 25, outubro, 2007.

²⁶ RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves e Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. **Supremacia do Interesse Público e outros temas relevantes do Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 2011, p. 157.

²⁷ RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves e Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. **Supremacia do Interesse Público e outros temas relevantes do Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 2011, p. 159.

recuar. Isto, porém, não significa que o princípio do qual se abdica seja declarado nulo, nem que uma cláusula de exceção nele se introduza. Antes, quer dizer – elucida Alexy – que, em determinadas circunstâncias, um princípio cede a outro ou que, em situações distintas, a questão de prevalência se pode resolver de forma contrária.²⁸

O Judiciário tem proclamado a supremacia do interesse público, sem nenhuma inovação, e firmado que qualquer medida que não coloca o interesse público como maior seria um desprestígio da administração pública e abalo na superioridade e autoridade do Estado.

Faz-se mister salientar que esse princípio não diz respeito somente ao interesse da Administração, mas também aos interesses da população, bem como dos servidores públicos e das garantias constitucionais.

O princípio da legalidade, que ratifica o sistema constitucional brasileiro e o estado de direito, está previsto nos arts. 5º, II, 37 e 84, IV, da Constituição Federal. Tal princípio assegura que a Administração Pública não pode realizar nenhum ato que não esteja previsto em lei. O mesmo se aplica aos servidores públicos, suas condições de trabalho, remuneração, serviços e todos os elementos que compõem suas atribuições e cargos.

Atualmente, com a influência de Kelsen, percebe-se que a legalidade administrativa não é simplesmente ater-se à lei. O Estado social de direito pressupõe mais do que fazer tudo que a lei não veda, mas fazer somente aquilo que a lei impõe.²⁹

O princípio da legalidade, portanto, específico do estado de direito, é submissão do Estado às leis a fim de garantir segurança jurídica à sociedade e aos agentes públicos. Celso Antônio Bandeira de Mello define como: “O princípio da legalidade, no Brasil, significa que a Administração nada pode fazer senão o que a lei determina.”³⁰

Analisando tal princípio, percebe-se que, como não há lei específica acerca do tema em comento, não seria correto o desconto dos dias parados em movimento grevista, eis que não há imposição legal determinando tal desconto.

²⁸ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 279-280.

²⁹ EINSENMANN, Charles. **O direito administrativo e o princípio da legalidade**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, nº 56, 1959, p. 54/55.

³⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 105.

O art. 45 da Lei nº 8.112/90 garante que “nenhum desconto incidirá sobre a remuneração ou provento”, exceto por imposição legal. No mesmo sentido, portanto, o referido artigo da lei do servidor público estatutário prevê expressamente o não desconto.

Dessarte, até que ponto um direito assegurado constitucionalmente (direito de greve do servidor público) pode trazer prejuízos ao sujeito que o exerce, como desconto em sua remuneração? Ao passo que a lei utilizada por analogia a tal exercício prevê expressamente a suspensão do contrato de trabalho, o que ensejaria ao desconto, com observância da supremacia do interesse público.

Percebe-se, portanto, uma clara contradição explicitada por princípios e normas, eis que o princípio da legalidade no serviço público, bem como o art. 45 da Lei nº 8.112/90, dispõem o não desconto da remuneração em movimento paredista, ao passo que a analogia à Lei geral de greve, imposta pelo STF, em seu art. 7º prevê a suspensão do contrato de trabalho, vislumbrando o desconto da remuneração dos dias parados.

Nesse mesmo diapasão, percebe-se que a negociação prévia está expressamente prevista no art. 3º da Lei geral de greve, exigindo-se a negociação antes do movimento paredista. Esse artigo dispõe que, caso não haja negociação, a greve pode ser considerada ilegal, nos moldes da Lei nº 7.783/89, a qual o Supremo decidiu fazer analogia.³¹

No entanto, além da orientação expressa pelo STF (Súmula 679³²) da negociação em matéria de vencimentos dos servidores públicos, a Carta Magna de 88, no art. 39, §2º, dispõe que a negociação coletiva somente é permitida no âmbito do empregado de sociedade de economia mista e de empresa pública, em matéria geral.

1.3 Finalidades

Finalidade se trata do objetivo pretendido com determinado ato, no caso, com o serviço público.

Em sentido amplo, Hely Lopes Meirelles considera serviço público:

³¹ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Negociação coletiva dos servidores públicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 360.

³² Súmula 679 do STF: “A fixação de vencimentos dos servidores públicos não pode ser objeto de convenção coletiva.”

“Todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, **para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências para o Estado.**”³³ (destacamos)

Alexandre Santos de Aragão, por sua vez, define como:

“Atividades de prestação de utilidades econômicas a indivíduos determinados, colocados pela constituição ou pela lei a cargo do Estado, com ou sem reserva de titularidade, e por ele desempenhadas diretamente ou por seus delegatários, gratuita ou remuneradamente, **com vistas ao bem estar da coletividade.**”³⁴ (destacamos)

A diferença entre os dois autores está no sujeito, objeto e finalidade. Enquanto a finalidade para Meirelles é satisfazer o Estado, para Aragão é o bem-estar da coletividade.³⁵

Considerando as duas posições acima mencionadas, percebe-se que a finalidade do serviço público consiste em atividades desenvolvidas pelo Estado com o intuito de satisfazer as necessidades da população e, ao mesmo tempo, auxiliar as práticas e a organização estatal.

Maria Sylvia Di Pietro entende que os serviços públicos devem “satisfazer necessidades coletivas cuja não rentabilidade afasta a empresa privada.”³⁶ Desse modo, as atividades desenvolvidas pelo Estado e necessárias à coletividade só podem ser supridas pelo serviço público.

As necessidades da população, bem como a organização estatal, obviamente, ficam prejudicadas quando deflagrada greve no serviço público. A lei específica a qual a Constituição Federal alude, seria imprescindível para minimizar tais prejuízos, pois, somente ela, poderá dispor dos limites inerentes ao serviço público de forma específica e direcionada, de tal modo que o movimento paredista do setor público não seria mais regido por lei direcionada ao setor privado.

Enquanto não for regulamentada, devem-se observar os limites impostos pela Lei nº 7.783/89 e pelas peculiaridades apontadas pelo Supremo Tribunal Federal.

³³ LOPES MEIRELLES, Hely. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39ª ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2013. p. 297.

³⁴ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos Serviços Público**. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 157.

³⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 101.

³⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 99.

1.4 Servidor público e Empregado Público

A categoria dos agentes públicos é bastante ampla e pode ser dividida em servidores públicos estatutários, regidos pela Lei nº 8.112/90, e ocupantes de cargo público; empregados públicos, regidos pela CLT e ocupantes de emprego público; e, por fim, servidores temporários, sem vinculação a cargo ou emprego público.

Celso Antônio Bandeira de Melo define servidor público estatutário como:

“O servidor público é uma espécie dentro do gênero servidores estatais, são os que possuem com a administração relação de trabalho de natureza profissional e não eventual.”³⁷

Percebe-se, portanto, que o servidor público estatutário é aquele que possui estabilidade, sob regime jurídico único da Lei nº 8.112/90, ocupante de cargo público e sua remuneração é o vencimento.

O empregado público, por sua vez, não tem estabilidade, é regido pela CLT, ocupa emprego público e tem como remuneração o salário.

Segundo o autor Rinaldo Repassi, o servidor público mantém sempre um vínculo de trabalho não eventual e dependência com o Estado, exceto a administração indireta de direito privado.³⁸

Maria Sylvia Di Pietro, por sua vez, define servidor público como:

“servidores públicos em sentido amplo seriam as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos”³⁹

São três as espécies de servidores públicos: o estatutário, regido pelo estatuto e detentor de cargo público; o empregado público, contratado com base na CLT e detentor de emprego público, e o temporário, contratado por prazo determinado e com função pública.

³⁷ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo brasileiro**, ed. 26, São Paulo: Malheiros, 2008, p. 248.

³⁸ REPASSI, Rinaldo Guedes. **Direito de greve de Servidores Públicos**. 1ª Ed. São Paulo: LTr, 2005, p.25.

³⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 433.

Os empregados públicos, regidos pela CLT, em movimento paralista serão resguardados pelo que dispõe a Lei nº 7.783/89, uma vez que há natureza contratual, e não estatutária.

Com esse entendimento, dissertam Enoque Santos e Juliana Silva: “Quanto aos empregados públicos, oriundos de empresas públicas e das sociedades de economia mista, cremos que não há óbice, pois tais empresas sujeitam-se ao regime da iniciativa privada”.⁴⁰

A jurisprudência tem entendimento de que greve do empregado público, regime celetista, é tratada na Justiça do Trabalho de acordo com a Lei geral de greve, salvo nos casos em que se discutam cláusulas de conteúdo econômico, que devem ser observadas as normas constitucionais, independente da natureza estatutária ou celetista:

“DISSÍDIO COLETIVO ECONÔMICO. FUNDAÇÃO PARQUE ZOOLOGICO DE SÃO PAULO. RECURSO ORDINÁRIO. REMESSA NECESSÁRIA. 1. AÇÃO AJUIZADA EM FACE DE FUNDAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL PARA ESTABELECEER AS CONDIÇÕES DE TRABALHO DE SEUS SERVIDORES CELETISTAS. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO PARA JULGAMENTO. A competência para apreciar os dissídios coletivos de trabalho é exclusiva da Justiça do Trabalho, respeitadas as disposições mínimas legais de proteção ao trabalho, bem como as convencionadas anteriormente, em conformidade com o art. 114, § 2º, da Constituição Federal. **Sob esse ponto de vista, a Justiça do Trabalho é competente para julgar o presente dissídio coletivo, que envolve empregados públicos que atuam em Fundação pública estadual sob o regime celetista, ainda que observada a limitação de esta Justiça não poder fixar cláusulas de conteúdo econômico (OJ 05, SDC-TST).** [...] Nesse novo quadro jurídico, apenas havendo -mútuo acordo- ou em casos de greve, é que **o dissídio de natureza econômica pode ser tramitado na Justiça do Trabalho.** [...] A jurisprudência desta Corte compreende não ser possível a análise dos pedidos de natureza econômica formulados em processo de dissídio coletivo contra entidades de caráter público. Isso porque as pessoas jurídicas de direito público integrantes da administração indireta sujeitam-se às regras constitucionais referentes aos servidores públicos, notadamente a exigência de lei específica para alteração da remuneração (art. 37, X, CF/88), devendo ser observados, ainda, os limites dos arts. 39 e 169 da Carta Magna. Ressalte-se que tal entendimento independe de o regime adotado pela entidade para seus servidores ser celetista ou estatutário. **Entretanto, essa restrição é válida apenas para as cláusulas de conteúdo econômico, em razão da expressa vedação constitucional, sendo possível a análise das cláusulas sociais (OJ 05, SDC-TST).** Remessa necessária e recurso ordinário parcialmente providos, no aspecto. (TST - RO: 66451620105020000 6645-16.2010.5.02.0000, Relator: Mauricio Godinho

⁴⁰ SANTOS, Enoque Ribeiro dos. SILVA, Juliana Araújo Lemos da. **Direito de Greve do Servidor Público como norma de eficácia contida.** In: Revista LTR – Volume 69, nº. 05, 2005, p. 601.

Delgado, Data de Julgamento: 15/04/2013, Seção Especializada em Dissídios Coletivos, Data de Publicação: DEJT 19/04/2013)⁴¹

Os servidores tratados no presente trabalho, estatutários, são aqueles que possuem vínculo com a Administração e são regidos, em direitos e deveres, pelo estatuto e lei específica, a saber: Lei nº 8.112/90; suas atividades são regulamentadas e exercidas de acordo com os princípios do Direito Administrativo.

Ademais, o STF adota a definição de servidor público de Celso Antonio Bandeira de Mello, qual seja: “todo aquele que tem um vínculo estatutário com a Administração.”⁴²

1.5 Formas de acesso

A forma de acesso ao serviço público é amparada pelo princípio da ampla acessibilidade e da impessoalidade, ou seja, todos que estão de acordo com os requisitos legais podem preencher uma vaga dentro do serviço público.⁴³

O princípio da isonomia, citado do art. 5º da Constituição Federal, está relacionado à acessibilidade, de tal modo que todos os que preenchem os requisitos da lei para concorrer ou ocupar cargo do serviço público devem ser tratados igualmente e ter as mesmas possibilidades de acesso ao serviço público.

Dispõe o art. 37, I e II, da Constituição Federal:

“Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei;

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.”⁴⁴

⁴¹ TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Recurso Ordinário 66451620105020000 (6645-16.2010.5.02.0000)**, Rel. Ministro Mauricio Godinho Delgado, Seção Especializada em Dissídios Coletivos, julgado em 15/04/2013, DJe 19/04/2013. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br/>>. Acesso em: 01 de out. 2013.

⁴² MELLO DE, Celso Antônio Bandeira, **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 85.

⁴³ SANTOS, Fernanda Marinela de Sousa. **Servidores Públicos**. Niterói: Impetus, 2010, p. 37.

⁴⁴ BRASIL. Constituição (1988). **Artigo 37, I e II. Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 22 de jul. 2013.

No tocante ao inciso primeiro, percebe-se que há uma expressa indicação aos brasileiros, porém, os portugueses equiparados (art. 12, §1º, da CF) e os estrangeiros, nos termos da lei, também podem ser incluídos, tendo em vista a Emenda Constitucional nº 19.⁴⁵

No caso específico do servidor público estatutário, a forma de ingresso ao serviço público se dá por meio de concurso público.

Acerca do concurso público, Fabrício Motta entende que “o direito fundamental de concorrer, em igualdade de condições, aos cargos e empregos públicos, é decorrente do regime republicano-democrático e do princípio da igualdade.”⁴⁶ Nesse sentido, percebe-se que o regime democrático e o princípio da igualdade baseiam a forma de acesso ao serviço público, por meio do concurso.

Ademais, dispõe a Lei nº 8.112/90:

“Art. 5º São requisitos básicos para investidura em cargo público:

I - a nacionalidade brasileira;

II - o gozo dos direitos políticos;

III - a quitação com as obrigações militares e eleitorais;

IV - o nível de escolaridade exigido para o exercício do cargo;

V - a idade mínima de dezoito anos;

VI - aptidão física e mental.

§ 1º As atribuições do cargo podem justificar a exigência de outros requisitos estabelecidos em lei.

§ 2º Às pessoas portadoras de deficiência é assegurado o direito de se inscrever em concurso público para provimento de cargo cujas atribuições sejam compatíveis com a deficiência de que são portadoras; para tais pessoas serão reservadas até 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas no concurso.

§ 3º As universidades e instituições de pesquisa científica e tecnológica federais poderão prover seus cargos com professores, técnicos e cientistas estrangeiros, de acordo com as normas e os procedimentos desta Lei.”⁴⁷

Com a leitura do dispositivo legal supracitado, portanto, percebe-se que a forma de acesso ao serviço público, seja a pessoa brasileira ou estrangeira (nos limites da lei), dá-se por meio de concurso público e que os seguintes requisitos devem ser obrigatoriamente preenchidos: ter idade mínima de 18 anos e ter aptidão física e mental.

⁴⁵ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional Administrativo**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 143.

⁴⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Servidores públicos na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 19.

⁴⁷ BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm>. Acesso em: 15 de ago 2013.

No que diz respeito à aptidão física e mental, vale ressaltar que pessoas com deficiência também podem se inscrever em concursos, desde que respeitados os limites de deficiência e observados os requisitos definidos no edital do concurso.

Existem, ainda, cargos que exigem mais requisitos, como por exemplo, cargos para analista judiciário, que dependem de conclusão de nível superior no curso de Direito. Ou seja, cada cargo exige determinada qualificação do candidato, de tal forma que, para ter possibilidades de acesso, os requisitos constantes no edital devem ser preenchidos.

2 DO DIREITO DE GREVE

2.1 Conceito

A Constituição Federal institui o direito de greve, mas não a define. Somente com o advento da Lei nº 7.783/89, uma definição mais generalizada é demonstrada no art. 2º. A partir de um panorama de como a greve ocorre é possível formular uma tentativa de conceito mais amplo, qual seja:

“Recusa, total ou parcial, pacífica, temporária, voluntária e coletiva de cumprir obrigações decorrentes do contrato de trabalho, decidida por empregados e pré-declarada por seu sindicato ou por assembleia geral visando à não-depreciação, à melhoria das próprias condições de trabalho ou, ainda, ao mero cumprimento, seu próprio favor, das disposições legais ou convencionais já em vigor.”⁴⁸

Ainda de acordo com a lei de greve no serviço privado, para que a greve seja juridicamente aceitável deve haver, antes de seu exercício, uma tentativa direta e pacífica de solução de conflitos. Caso não haja solução com a tentativa de negociação, os empregados podem optar por ajuizar dissídio coletivo (observado o disposto no art. 859 da CLT) ou iniciar uma greve. Caso optem pela greve, alguns requisitos também devem ser levados em consideração: fazer assembleia, o sindicato deve informar a decisão de aderir à greve e o aviso prévio de 48h ou 72h, dependendo se a atividade for comum ou essencial⁴⁹.

Ingo Sarlet discorre que a greve é um direito fundamental, incluído no rol dos direitos sociais:

“Firma-se aqui posição em torno da tese de que – pelo menos no âmbito do sistema de Direito Constitucional positivo nacional – todos os direitos sociais são fundamentais, tenham sido eles expressa ou implicitamente positivados, estejam eles sediados no Título II da CF (dos direitos e garantias fundamentais) ou dispersos pelo restante do texto constitucional ou mesmo que estejam (também expressa e/ou implicitamente) localizados nos tratados internacionais regularmente firmados e incorporados pelo Brasil.”⁵⁰

Neste sentido, a greve, prevista constitucionalmente, é um direito fundamental do trabalhador e, por este motivo, deve gerar efeitos previstos no art. 5º, §1º, da

⁴⁸ REPASSI, Rinaldo Guedes. **Direito de greve de Servidores Públicos**. 1. ed. São Paulo: LTR, 2005, p. 59.

⁴⁹ Atividades essenciais são todas aquelas elencadas no rol do art. 10 da Lei nº 7.783/89, ao passo que as atividades comuns são todas as outras que não se encontram no referido rol.

⁵⁰ SARLET, Ingo. **Direitos Fundamentais Sociais, “Mínimo Existencial” e Direito Privado: Breves Notas sobre Alguns Aspectos da Possível Eficácia dos Direitos Sociais nas Relações entre Particulares** in SARMENTO, Daniel, GALDINO, Flávio (org.), **Direitos Fundamentais: Estudos em Homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres**, RJ: Renovar, 2006, p. 560.

Constituição Federal, eis que tal artigo prevê eficácia máxima e total efetividade face à junção dos princípios fundamentais que regem o direito constitucional e do caso concreto.⁵¹

José Afonso da Silva entende, ainda, que toda norma constitucional é dotada de eficácia e produz efeitos jurídicos, tendo em vista que representam inovação no novo texto constitucional.⁵²

Atendo-se ao serviço público, as considerações supracitadas apresentam grandes divergências, principalmente no que diz respeito à tentativa de negociação prévia.

A lei é clara no sentido de que o movimento paredista somente é permitido se forem frustradas a negociação e as tentativas de acordo por via arbitral (art. 3º).

Nesse diapasão, percebe-se que, de acordo com o requisito de negociação prévia expresso em lei, caso não haja a tentativa de negociação prévia e o empregado já comunicar a greve, tal movimento paredista não estará sendo exercido de forma legal.

Entretanto, há uma lacuna no que diz respeito à forma da negociação prévia, tendo em vista que tal negociação se daria entre Administração, ente estatal, e servidores públicos estatutários.

Eduardo Baracat disserta:

“Com efeito, definir legalmente a greve é limitar o seu exercício, porque impõe estabelecer uma referência finalística, fazendo com que, para atendê-la, não se veja na paralisação dos trabalhadores efetivamente o exercício de um direito – o de greve -, mas um conjunto de comandos de não-fazer. A partir da própria limitação estabelecida pela lei ordinária brasileira, não se pode olvidar que a principal – e talvez única - finalidade da greve passa a ser a de exercer pressão sobre o empregador ou sindicato patronal que se recusa a negociar, ou, não aceita as propostas de melhoria de condições de trabalho propostas pelo sindicato profissional.”⁵³

Amauri Mascaro Nascimento, por sua vez, entende sobre o conceito de greve:

⁵¹ SARLET, Ingo. **Direitos Fundamentais Sociais, “Mínimo Existencial” e Direito Privado: Breves Notas sobre Alguns Aspectos da Possível Eficácia dos Direitos Sociais nas Relações entre Particulares** in SARMENTO, Daniel, GALDINO, Flávio (org.). *Direitos Fundamentais: Estudos em Homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres*, RJ: Renovar, 2006, p. 562.

⁵² SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 6.ed. São Paulo : Malheiros, 2003, p. 81.

⁵³ BARACAT, Eduardo Milleo. **Greve e interdito proibitório: contornos dos interesses tutelados – La greve et lês actions possessoires: l’enjeu dès intérêts proteges**. *Revista Jurídica*, Curitiba, n. 22, 2009, p. 159.

“O conceito jurídico de greve não oferece dificuldade, uma vez que é incontroverso que se configura como tal a paralisação combinada do trabalho para o fim de postular uma pretensão perante o empregador; não é greve, ensinam os juristas, a paralisação de um só trabalhador, de modo que sua caracterização pressupõe um grupo que tem um interesse comum.”⁵⁴

Alexandre de Moraes apresenta o seguinte conceito:

“A greve pode ser definida como um direito de autodefesa que consiste na abstenção coletiva e simultânea do trabalho, organizadamente, pelos trabalhadores de um ou vários departamentos ou estabelecimentos, com o fim de defender interesses determinados.”⁵⁵

2.2 Histórico

Quando se procede a uma perspectiva histórica sobre a greve, é possível perceber que ela já foi vista como liberdade, delito e direito. A justificativa sociojurídica do direito à greve advém da liberdade que permite uma pessoa contratar alguém ou deixar de contratar, bem como prestar serviços a outrem ou abster-se. Liberdade esta que, pela visão grevista, pode ser definida como liberdade de não-trabalho.⁵⁶

O termo “greve” surgiu na França, mais especificamente na *Place de Grève*, local onde os empregados faziam reuniões quando não estavam satisfeitos com suas condições de trabalho e tinham interesse em paralisar seus trabalhos.⁵⁷

Na Constituição de 1937, a greve do empregado privado era vedada e, posteriormente, era vista como penalidade com o advento dos Decretos nº 431 de 1938, nº 1.237 de 1939, no código penal (Decreto nº 2.848 de 1940) e o Decreto Lei nº 5.452⁵⁸. Somente em 1946, com o Decreto Lei nº 9.070, surgiu a primeira regulamentação e aceitação a respeito da greve, que foi recepcionada pela Constituição Democrática de 1946⁵⁹:

“Art. 158: É reconhecido o direito de greve, cujo exercício a lei regulará.”

Em 1964, com o advento da Lei nº 4.330/64, a greve era admitida apenas como um direito sindical e permitida para empregados celetistas. A greve específica do

⁵⁴ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical**. 4. ed. São Paulo: LTR, 2008, p. 85.

⁵⁵ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 186.

⁵⁶ REPASSI, Rinaldo Guedes. **Direito de greve de Servidores Públicos**. 1. ed. São Paulo: LTR, 2005, p. 56.

⁵⁷ MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito do Trabalho**. 23. ed. São Paulo: Atlas., 2007, p. 846.

⁵⁸ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Direito Sindical**. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 424.

⁵⁹ PISTORI, Gerson Lacerda. **Direito de greve: origens históricas e sua repercussão no Brasil**. Caderno de Doutrina e Jurisprudência da EMATRA XV, 2005, v. 1, n. 2, p. 42.

serviço público, por sua vez, passou a ser proibida.⁶⁰ Nesse mesmo sentido, a Constituição de 1967 proibiu de forma expressa o movimento paredista no serviço público⁶¹, de acordo com o que dispõe o artigo 157, §7º: “Não será permitida greve nos serviços públicos e atividades essenciais, definidas em lei.”

Somente com o advento da Constituição Federal de 1988 ficou positivada a possibilidade de greve do servidor público civil (art. 37, VII).

César Basile discorre que:

“A expressão “greve” é derivada de *Grève*, uma praça em Paris que se caracterizava pelo grande acúmulo de gravetos trazidos pelas enchentes do Rio Sena e também por ser o local onde os operários faziam suas reuniões quando estavam descontentes com as suas condições de trabalho. No Brasil, até a chegada dos primeiros imigrantes europeus (período pós-Primeira Guerra), a greve era admitida pelo Estado como um simples fato social, porém, a partir de então, intensificou-se em volume e quantidade, sendo até proibida de 1937 a 1945.”⁶²

Diante da evolução histórica do direito de greve delineada acima, Haddock Lobo disserta que, comparada às Constituições de 1946 e de 1967, a greve reconhecida na Constituição de 1988 é mais ampla, observando-se tal amplitude no art. 9 da CF/88, o qual faz alusão direta aos empregados de uma forma geral, especialmente os privados, e o art. 37, VII, do mesmo diploma legal, que se refere especificamente ao servidor público e aponta a necessidade de lei infraconstitucional que regule o exercício da greve.⁶³

A conquista do direito de greve dos servidores públicos se deu de maneira árdua no ordenamento jurídico brasileiro. Somente após a promulgação da atual Constituição Federal, em 1988, o referido direito passou a ser reconhecido constitucionalmente, porém, o efetivo exercício deste direito ainda não era possível por não haver legislação que o regulasse.

Especificamente no âmbito do servidor público, desde a época do Comitê de Liberdade Sindical da Organização Internacional do Trabalho, em 1951, o direito de greve teria restrições quando se tratasse de serviços essenciais à sociedade, no qual é necessário que um determinado número de trabalhadores daquela categoria permaneça trabalhando.

⁶⁰ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Direito Sindical**. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 425.

⁶¹ BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. 3.ed., São Paulo : Saraiva : 1992, v.3, t.III, p. 89.

⁶² BASILE, César Reinaldo Offa. **Direito do trabalho: duração do trabalho a direito de greve**. 3. ed., São Paulo : Saraiva, 2011, v. 28.

⁶³ LOBO, Eugênio Roberto Haddock. **A greve no Brasil e sua relação com o tempo**. Revista da Academia Nacional de Direito do Trabalho, 1994.

Acrescente-se, ainda, que existem direitos que têm valor superior ao direito de greve, tais como vida, segurança, propriedade, respeito às convicções políticas e direito de livre comoção. A partir do momento em que há alguma violação, o poder judiciário pode fixar multa ou sancionar (administrativamente ou judicialmente) o responsável por ato que tenha causado dano ou violação de direitos. Vale ressaltar que essas sanções decorrem do fato de que o movimento paredista que apresenta a característica de violar direitos se mostra abusivo e ilegal.

2.3 Previsão Constitucional

A Constituição Federal vigente dispõe em seu art. 37:

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

VII – o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica.”⁶⁴ (destacamos)

Nesse sentido, há previsão constitucional de o servidor público exercer o direito de greve, observando-se, porém, limites definidos em lei específica.

Ocorre que a lei específica da greve no serviço público ainda não foi elaborada e os parâmetros determinados para o seu exercício foram estabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal por meio de mandado de injunção.

Com a leitura do dispositivo supracitado, qual seja, art. 37, VII, da Constituição Federal, percebe-se que a norma constitucional é de eficácia limitada, tendo em vista a necessidade de norma que regulamente o exercício de greve dos servidores públicos.

Em contrapartida, alguns doutrinadores, como Celso Antônio Bandeira de Mello, entendem que essa norma é de eficácia contida, que tem aplicabilidade imediata e direta, independente de criação de norma infraconstitucional, mas respeitando os limites conferidos em lei acerca do serviço público.⁶⁵

Com o mesmo entendimento de que a norma é de eficácia contida, Antônio Álvares da Silva discorre que foi reconhecido "ao servidor público civil o direito de greve e

⁶⁴ BRASIL. Constituição (1988). **Artigo 37, VII . Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 29 de jul. 2013.

⁶⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 282.

não existindo a lei complementar referida no texto constitucional para definir-lhe os termos e limites, o direito será exercido de forma ilimitada.”⁶⁶

A doutrina majoritária, todavia, entende que tal norma é de eficácia limitada, como Maria Sylvia Zanella Di Pietro e José Afonso da Silva⁶⁷, que discorrem que o legislador deixou bem claro no art. 37, inciso VII, da Constituição Federal de 88 a necessidade de lei específica que regulamente o exercício de greve no serviço público. Nesse mesmo diapasão, o inciso II do referido dispositivo legal dispõe que lei complementar deverá definir limites e termos do exercício de greve.⁶⁸

Celso Antônio Bandeira de Mello entende, ainda, que o direito de greve, reconhecido na Constituição Federal, não pode ser subtraído, como se a mora do legislativo pudesse, em algum momento, contrariar a Constituição Federal: “não há norma constitucional alguma destituída de eficácia”. Porém, o autor reconhece a estrutura das normas constitucionais e seus diferentes tipos de eficácia.⁶⁹

Entendimento contrário ao do STF, que se posiciona no sentido de que a greve é norma de eficácia limitada, sendo imperiosa a existência de lei infraconstitucional que regulamente tal direito para que haja o exercício do mesmo.⁷⁰

O doutrinador supracitado percebe que deve existir um mínimo de bom senso por parte dos servidores públicos a fim de que, ao exercer o movimento paretista, a população não fique prejudicada em casos de urgência e serviços essenciais (Lei nº 7.789/89, art. 10) à comunidade.

2.4 Ausência de disciplinamento infraconstitucional específico

A ausência de disciplinamento infraconstitucional específico provocou o judiciário para que houvesse uma posição do Estado a respeito de como poderia ser exercida a greve no setor público, uma vez que a Constituição Federal prevê tal direito aos servidores públicos.

⁶⁶ SILVA, Antônio Álvares da. **Greve no serviço público depois da decisão do STF**. São Paulo: LTR 2008, p. 23.

⁶⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2002, p.679.

⁶⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 441.

⁶⁹ SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. 7 ed., São Paulo, Malheiros. 2008, p.60.

⁷⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 292-293.

O Mandado de Injunção (MI) 708, com o Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município de João Pessoa como impetrante, tratou da mora legislativa e estipulou prazo para que a legislação infraconstitucional específica fosse regulamentada:

“Em razão da evolução jurisprudencial sobre o tema da interpretação da omissão legislativa do direito de greve dos servidores públicos civis e em respeito aos ditames de segurança jurídica, entendo ser válida a fixação do prazo de 60 (sessenta) dias para que o Congresso Nacional legisle sobre a matéria.”⁷¹

Percebe-se, portanto, que no MI 708, o Supremo Tribunal Federal estipulou prazo para que houvesse a edição da lei específica da greve do servidor público.

Juliana Lima expõe o seguinte entendimento:

“Entendo que o art. 37, VII, da CF, de fato, tem eficácia limitada, sendo de princípio institutivo, pois implica a existência de uma lei para o exercício do direito, visto que ele deve ser exercido nos termos e limites da lei. Logo, para que o direito possa ser exercido, a lei deve existir, a fim que se estabeleça em que termos seu exercício se dará, sobretudo por se tratar de serviço público, que tem caráter especial. Acredito que, independentemente da classificação de um dispositivo constitucional, um direito assegurado pela Constituição não pode permanecer em suspenso por quase 20 anos devido à inércia do Legislativo. A própria CF repudia essa situação, como se pode perceber através da leitura do art. 5º, LXXI, que prevê o mandado de injunção. É inconcebível que esse instituto, previsto no texto constitucional, vise apenas a cientificar o Poder Legislativo de sua mora, sem que nada de efetivo ocorra.”⁷²

Discorre, ainda, o Ministro Celso de Melo no julgamento do MI 708:

“É preciso proclamar que as Constituições consubstanciam ordens normativas cuja eficácia, autoridade e valor não podem ser afetados ou inibidos pela voluntária inação ou por ação insuficiente das instituições estatais. Não se pode tolerar que os órgãos do Poder Público, descumprindo, por inércia e omissão, o dever de emanar normativa que lhes foi imposto, infringam, com esse comportamento negativo, a própria autoridade da Constituição e afetem, em consequência, o conteúdo eficaz dos preceitos que compõem a estrutura normativa da Lei Maior. A inércia estatal em adimplir as imposições constitucionais traduz inaceitável gesto de desprezo pela autoridade da Constituição e configura, por isso mesmo, comportamento que deve ser evitado, pois nada mais nocivo, perigoso e ilegítimo do que elaborar uma Constituição, sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente, ou, então, de apenas executá-la com o propósito subalterno de torná-la aplicável somente nos pontos que se revelarem

⁷¹ BRASIL.SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **MI nº 708/DF** Relator: Ministro Gilmar Mendes, Brasília,DF, 25, outubro, 2007.

⁷² LIMA, Juliana Maggi. O direito de greve dos servidores públicos e o STF. In: COUTINHO, Diogo R. ; VOJVODIC, Adriana M. (Coord). **Jurisprudência constitucional: como decide o STF?** São Paulo: Malheiros, 2009, p. 489.

convenientes aos desígnios dos governantes, em detrimento dos interesses maiores dos cidadãos.”⁷³

Percebe-se que o direito de greve do servidor público, mesmo sem disciplinamento infraconstitucional específico é assegurado constitucionalmente e, pelos entendimentos acima delineados, tal exercício não pode ficar a mercê da prestação legislativa do Congresso Nacional.

No mesmo sentido, Walber de Moura Agra entende que lei infraconstitucional (existente ou não) não pode limitar direito fundamental:

“Nenhum direito fundamental é absoluto (...) eles são limitados pelas demais prerrogativas constantes na Constituição e pelas normas infraconstitucionais que delimitam o seu sentido. As leis infraconstitucionais não podem cercear os direitos fundamentais, mas funcionam como regulamentações para sua concretização, expressando o modo de aplicá-los, como no caso das normas de eficácia limitada e de eficácia contida.”⁷⁴

Não obstante à falta de segurança jurídica conferida aos servidores públicos e à população pelo fato de não existir lei específica que regulamente o serviço público, o direito de exercer a greve não pode ser negado aos servidores, uma vez que está expressamente reconhecido na Constituição Federal vigente.

Apesar da fragilidade legal, que só será sanada com a regulamentação específica, não reconhecer o direito de greve seria uma ofensa ainda maior aos princípios constitucionais e às normas tuteladas no texto constitucional.

2.4.1 Consequências

Mesmo considerando que o STF decidiu utilizar-se da analogia da lei geral de greve ao serviço público, percebe-se que a falta de regulamentação específica acarreta uma série de problemas em sua aplicabilidade, tendo em vista as peculiaridades e diferenças entre o serviço público e o serviço privado.

No mesmo sentido, o Ministro Ricardo Lewandowski, em apreciação do MI 708, entende que “as consequências e implicações para a sociedade de uma greve de

⁷³ BRASIL.SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **MI nº 708/DF** Relator: Ministro Gilmar Mendes, Brasília,DF, 25, outubro, 2007.

⁷⁴ AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p.123.

servidores públicos são distintas daquelas produzidas por uma paralisação de empregados na área privada”, e que, de acordo com ele, deveria “ensejar tratamento diferenciado”.⁷⁵

A controversa na aplicabilidade da greve no serviço público está pautada, justamente, na falta de legislação infraconstitucional específica e na aplicabilidade analógica da Lei nº 7.783/89, considerando a diferença entre o serviço público e o privado.

2.5 Registros de projetos de lei

Há mais de 20 anos que vários projetos de lei em relação à greve do servidor público são discutidos no Congresso Nacional. Dentre eles, destacam-se o Projeto de Lei do Senado nº 83 de 2007, o Projeto de Lei do Senado nº 710 de 2011, o Projeto de Lei nº 4.532 de 2012, bem como a recente proposta de minuta ao projeto de lei apresentado na Câmara e no Senado do Senador Romero Jucá (19/09/2013).

2.5.1 PLS 83/2007 (Senador Paulo Paim) – Anexo A

“Art. 1º. Constitui-se como serviço ou atividades essenciais, para os efeitos o direito de greve, previstos no art. 9º, § 1º da Constituição Federal, aqueles caracterizados como de urgência médica, necessários à manutenção da vida.
Art. 2º. Em caso de deflagração de greve em uma das categorias profissionais, vinculada à prestação dos serviços previstos no artigo anterior, ficam os trabalhadores responsáveis pela manutenção dos serviços considerados essenciais, podendo, para tanto, organizar escalas especiais de plantão.

[...]

Art.7º. As reivindicações dos trabalhadores grevistas poderão ser encaminhadas por negociação coletiva, admitida a mediação.

[...]

Art. 10. Os servidores públicos exercerão o direito de greve de acordo com as normas fixadas na presente lei.

Art. 11. É proibido o *lockout*.

Art. 12. Será nulo de pleno direito todo o ato que signifique repressão, coação, prejuízo ou discriminação quanto ao trabalhador por motivo de adesão ou não à greve.

Art. 13. Os serviços e atividades não mencionadas nesta lei, não serão em nenhuma hipótese considerados como essenciais ou inadiáveis para o atendimento das necessidades da comunidade.

Art. 14. Esta lei entre em vigor na data de sua publicação.”⁷⁶ (destacamos)

⁷⁵ FRAGA, Ricardo Carvalho; VARGAS, Luiz Alberto de. **Greve dos servidores públicos: o direito de greve dos servidores públicos após a decisão do Supremo Tribunal Federal**. In: THOME, Candy Florencio; SCHWARZ, Rodrigo Garcia (Org.); SEGOVIA, Amparo Merino et al. **Direito coletivo do trabalho**: curso de revisão e atualização. Rio de Janeiro: Elsevier: Campus, 2010. xvii, 390 p.

⁷⁶ BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 83/2007**. Define os serviços ou atividades essenciais, para os efeitos do direito de greve, previstos no parágrafo 1º do artigo 9º da Constituição Federal, e dá outras providências.

O Projeto de Lei do Senado nº 83 de 2007 de autoria do Senador Paulo Paim tramita em conjunto com os Projetos de Lei do Senado nºs 83, 84, 513 de 2007 e 127 de 2012 e o ultimo andamento é de 19/12/2012, o qual se encontra no CAE (Comissão de Assuntos Econômicos) com a Relatora.

Ao fazer a leitura do referido projeto de lei, percebe-se que não há nenhuma menção ao desconto dos dias parados. No tocante à negociação prévia, porém, o art. 7º admite claramente a negociação coletiva, com a possibilidade, inclusive, de mediação.

Todavia, o projeto em comento ainda disserta pouco sobre a greve do serviço público e foca, tão somente, nos serviços essenciais.

2.5.2 PLS 710/2011 (Senador Aloysio Nunes) – Anexo B

“Art. 1º 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, é assegurado na forma e nas condições previstas nesta Lei.

[...]

Art. 2º Considera-se exercício do direito de greve a paralisação coletiva, total ou parcial, da prestação de serviço público ou de atividade estatal dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

[...]

§ 2º Na falta de entidade sindical, a assembleia geral dos servidores interessados deliberará para os fins previstos no caput deste artigo, constituindo comissão de negociação.

Art. 4º A entidade sindical ou a comissão especialmente eleita representará os interesses dos servidores nas negociações coletivas ou em juízo.

Capítulo II - NEGOCIAÇÃO COLETIVA E MÉTODOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DOS CONFLITOS

Art. 5º As deliberações aprovadas em assembleia geral, com indicativo de greve, serão notificadas ao Poder Público para que se manifeste, no prazo de trinta dias, acolhendo as reivindicações, apresentando proposta conciliatória ou fundamentando a impossibilidade de seu atendimento.

Art. 6º Serão obedecidos, na negociação coletiva envolvendo os servidores e o Poder Público, os preceitos da Convenção nº 151, da Organização Internacional do Trabalho, nos termos do decreto presidencial que a promulga.

Art. 7º Após a notificação de que trata o art. 5º, o Poder Público instalará mesa emergencial de negociação coletiva, como espaço específico destinado ao tratamento das reivindicações dos servidores públicos.

§ 1º Havendo acordo integral, encerrar-se-á a negociação coletiva com a assinatura de termo de acordo pelos representantes do Poder Público e dos servidores.

§ 2º As cláusulas do termo de acordo abrangidas por reserva legal e por reserva de iniciativa serão encaminhadas ao titular da iniciativa da respectiva lei, para que as envie, na forma de projeto, ao Poder Legislativo, obedecidas as balizas orçamentárias e as de responsabilidade fiscal.

§ 3º Quando o titular da iniciativa legislativa de que trata o § 2º deste artigo for o Chefe do Poder Executivo, o projeto de lei será encaminhado em regime de urgência constitucional ao Poder Legislativo.

§ 4º Havendo acordo parcial, a parte consensual seguirá o previsto nos §§ 1º e 2º deste artigo e a parte controversa será submetida, se for o caso, a processos alternativos de solução de conflitos de que trata o art. 8º desta Lei, ou ao Poder Judiciário.

§ 5º Não havendo acordo, a matéria receberá o tratamento descrito na parte final do § 4º deste artigo.

Art. 8º Caso reste infrutífero o processo de negociação envolvendo os servidores e o Poder Público, a pauta de reivindicações poderá, caso haja consenso, ser submetida a métodos alternativos de solução de conflitos como mediação, conciliação ou arbitragem, instituídos de modo a garantir a independência e a imparcialidade da decisão e a inspirar confiança nas partes interessadas.

§ 1º Solucionado o conflito, será subscrito termo pelos representantes dos servidores e do Poder Público, ou será proferida sentença arbitral, observado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 7º desta Lei.

§ 2º Havendo acordo parcial, a parte consensual seguirá o previsto nos §§ 1º e 2º do art. 7º desta Lei e a parte controversa será submetida ao Poder Judiciário.

§ 3º Não havendo acordo, a matéria será submetida ao Poder Judiciário.
Capítulo III - GREVE

Art. 9º Caso não tenham sido atendidas as reivindicações dos servidores por intermédio da negociação coletiva e dos métodos alternativos de solução de conflitos de que trata esta Lei, é facultada aos servidores a deflagração da greve.

Art. 10. São requisitos para a deflagração da greve, que deverão ser cumpridos até o décimo quinto dia que antecede o início da paralisação:
I – demonstração da realização de tentativa infrutífera de negociação coletiva e da adoção dos métodos alternativos de solução de conflitos de que trata esta Lei, obedecidas as balizas constitucionais e legais de regência e o disposto nesta Lei;

II – comunicação à autoridade superior do órgão, entidade ou Poder respectivo;

III – apresentação de plano de continuidade dos serviços públicos ou atividades estatais, consoante definição contida nos arts. 18 e 19 desta Lei, inclusive no que concerne ao número mínimo de servidores que permanecerão em seus postos de trabalho;

IV – informação à população sobre a paralisação e as reivindicações apresentadas ao Poder Público;

V – apresentação de alternativas de atendimento ao público.

Parágrafo único. A greve deflagrada sem o atendimento dos requisitos previstos neste artigo é considerada ilegal.

[...]

Art. 12. A participação em greve não suspende o vínculo funcional.

Art. 13. São efeitos imediatos da greve:

I – a suspensão coletiva, temporária, pacífica e parcial da prestação de serviço público ou de atividade estatal pelos servidores públicos;

II – a suspensão do pagamento da remuneração correspondente aos dias não trabalhados;

III – a vedação à contagem dos dias não trabalhados como tempo de serviço, para quaisquer efeitos.

§ 1º Admite-se, limitado a trinta por cento do período da paralisação, a remuneração dos dias não trabalhados, bem como o seu cômputo como efetivo serviço, no caso de ter havido previsão expressa de sua compensação no termo de negociação coletiva, no termo firmado no âmbito dos procedimentos de solução alternativa do conflito, na sentença arbitral, ou na decisão judicial que tenha declarado a greve legal.

[...]

Art. 14. Outras questões referentes às relações estatutárias que eventualmente surjam durante o período da greve serão regidas por termo de acordo firmado pela respectiva entidade sindical e pelo Poder Público no âmbito de negociação coletiva, ou em alguma das formas de solução alternativa do conflito previstas no art. 8º desta Lei, ou, ainda, por decisão judicial. [...].⁷⁷ (destacamos)

O Projeto de Lei do Senado nº 710 de 2011 de autoria do Senador Aloysio Nunes tem como ultimo andamento, no dia 28/08/2013, apresentado requerimento de sua inclusão em dias de sessões deliberativas, porém, a matéria ainda não foi apreciada.

Tal projeto mostra-se mais completo ao trazer regulamentações específicas, tais como da negociação prévia, dos serviços essenciais, da apreciação pelo poder judiciário, bem como os moldes da greve considerada legal e não abusiva, dentre outros.

No capítulo II, da negociação coletiva e dos métodos alternativos de solução dos conflitos, o projeto de lei é bem específico e dispõe que após notificação, far-se-á uma mesa emergencial de negociação coletiva, com o objetivo de expor as reivindicações dos servidores daquela categoria.

Caso reste frutífera a negociação coletiva, será encaminhado projeto de lei ao poder legislativo; se restar infrutífera, porém, serão adotados métodos alternativos de solução de conflitos, tais como a mediação, conciliação ou arbitragem.

Percebe-se que os artigos são claros e dispõem do passo a passo de como se dará a negociação prévia e suas eventuais consequências.

⁷⁷ BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 710/2011**. Disciplina o exercício do direito de greve dos servidores públicos, previsto no inciso VII do art. 37 da Constituição Federal. Disponível em <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=103493>. Acesso em: 25 de set. 2013.

Ademais, a tentativa e frustração da negociação prévia são requisitos essenciais para que a greve seja considerada legal e não abusiva.

No tocante ao desconto dos dias parados, o projeto de lei impõe que o vínculo funcional não seja suspenso e que, caso não haja negociação na compensação de horas dos dias parados, trinta por cento do período da paralisação será devidamente remunerado, bem como deve haver a computação como efetivo serviço.

O projeto de lei em comento, além da negociação prévia, abre prerrogativas para o pagamento de trinta por cento dos dias parados, mesmo que não haja compensação destes, privilegiando, portanto, os servidores públicos com ascensão do princípio da dignidade da pessoa humana em detrimento da supremacia do interesse público, tendo em vista que o atual entendimento do STF é o do desconto dos dias parados, em sua totalidade, exceto com a compensação de horas.

2.5.3 PL 4532/2012 (Deputado Policarpo) – Anexo C

“Art. 1º A presente Lei tem por objetivo regulamentar o tratamento dos conflitos nas relações de trabalho entre os servidores públicos e o Estado, e definir diretrizes para a negociação coletiva 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.

Art. 2º A livre associação sindical, a negociação coletiva e o direito de greve são preceitos constitucionais indissociáveis do processo de democratização das relações de trabalho no âmbito da Administração Pública.

Art. 3º A liberdade e a autonomia de organização sindical no setor público pressupõem o direito à negociação coletiva, inclusive como instrumento de solução de conflitos nas relações de trabalho.

§ 1º A negociação coletiva dar-se-á no âmbito de um sistema permanente de negociação, a ser organizado nos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 2º O sistema permanente de negociação será integrado por órgão moderador de conflitos nas relações de trabalho entre os servidores públicos a Administração Pública, com atribuições voltadas à garantia da transparência nas negociações.

[...]

Capítulo III - DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA

Art. 10. A negociação coletiva, processo de diálogo que se estabelece com vistas ao tratamento de conflitos nas relações de trabalho, se pautará pelos princípios da boa fé, do reconhecimento das partes e do respeito mútuo e deverá ser permanente, de forma a assegurar os princípios básicos da Administração Pública e, ainda, o da liberdade de associação sindical.

Art. 11. Os sistemas de negociação serão organizados com a finalidade de:

I - oferecer mecanismos eficazes ao tratamento de conflitos nas relações de trabalho;

II - definir procedimentos para a explicitação dos conflitos;

III - firmar compromissos em que as representações compartilhem a defesa do interesse público por meio da implementação de instrumentos de trabalho que propiciem a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade, no bojo dos princípios da solidariedade e da cooperação.

Art. 12. A negociação coletiva será exercida por meio de Mesas de Negociação Permanente, a serem instituídas no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 1º As Mesas de Negociação serão regulamentadas por regimento interno, construído de comum acordo entre as partes, que assegurará a liberdade de pauta dos partícipes, o direito à apresentação formal de pleitos, o estabelecimento prévio de prazos regimentais e o acesso amplo e irrestrito a procedimentos de defesa de direitos, interesses ou demandas.

§ 2º As Mesas de Negociação serão compostas por representantes da Administração Pública e das entidades sindicais representativas da categoria interessada ou envolvida e os trabalhos serão acompanhados pelo Observatório das Relações de Trabalho do Serviço Público.

§ 3º O regimento interno da Mesa de Negociação deverá abarcar os critérios para aferição da representatividade sindical, devendo observar, no mínimo, a qualidade do sindicato como substituto processual dos servidores por ele representados.

Art. 13. Os acordos oriundos da negociação coletiva serão registrados em instrumentos firmados pelas partes e publicados no Diário Oficial correspondente.

Parágrafo Único. Dos instrumentos firmados pelas partes constará, no mínimo, a abrangência, a aplicabilidade, os prazos e a vigência do quanto acordado.

Art. 14. Os acordos firmados são bilaterais, comprometendo as partes ao cumprimento das providências para sua efetivação e ao zelo para sua manutenção.

[...]

Art. 19. As faltas ao trabalho em decorrência de greve serão objeto de negociação a qualquer tempo, devendo produzir um plano de compensação que contemple os dias parados e/ou o trabalho não realizado.

§ 1º **Em não havendo acordo, as faltas implicarão na perda de remuneração. [...].**⁷⁸ (destacamos)

O Projeto de Lei da Câmara nº 4532 de 2012 de autoria do Deputado Policarpo foi pensado ao PL 4497/2001, sujeito à apreciação do plenário com prioridade no dia 31/10/2012.

⁷⁸ BRASIL. **Projeto de Lei nº 4532/2012**. Dispõe sobre a democratização das relações de trabalho, o tratamento de conflitos e estabelece as diretrizes básicas da negociação coletiva dos servidores públicos, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica ou fundacional dos Poderes da União, dos Estados, do DF e dos municípios. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1030360&filename=PL+4532/201>. Acesso em: 25 de set. 2013.

O projeto em comento tem como foco a negociação coletiva. No capítulo III, a negociação prévia é apresentada como objetivo de dirimir conflitos e firmar compromissos e será exercida por mesas de negociação permanente.

Os acordos firmados na negociação coletiva devem ser registrados e publicados no Diário Oficial correspondente, a fim de estabelecer compromisso entre as partes.

O projeto de lei estabelece, ainda, que as faltas decorrentes do movimento paretista podem ser negociadas a qualquer tempo, com a produção de plano de compensação dos dias paralisados. Caso não haja acordo de compensação, será feito o desconto, conseqüente perda da remuneração dos dias parados.

2.5.4 *Proposta de minuta ao PL apresentado na Câmara (Senador Romero Jucá) – Anexo D*

“Art. 1º 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, é assegurado na forma e nas condições previstas nesta Lei.

[...]

Art. 2º Considera-se exercício do direito de greve a paralisação coletiva parcial da prestação de serviço público ou de atividade estatal dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

[...]

Capítulo II - NEGOCIAÇÃO COLETIVA E MÉTODOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DOS CONFLITOS

Art. 5º As deliberações aprovadas em assembleia geral, com indicativo de greve, serão notificadas ao Poder Público para que se manifeste, no prazo de trinta dias, acolhendo as reivindicações, apresentando proposta conciliatória ou fundamentando a impossibilidade de seu atendimento.

Art. 6º Serão obedecidos, no que couber, os preceitos da Convenção nº 151, da Organização Internacional do Trabalho, relativamente ao direito de greve dos servidores públicos.

Art. 7º Após a notificação de que trata o art. 5º, o Poder Público poderá instalar mesa de negociação, como espaço específico destinado ao tratamento das reivindicações dos servidores públicos.

§ 1º Havendo acordo, encerrar-se-á a negociação coletiva com a assinatura de termo de acordo pelos representantes do Poder Público e dos servidores.

§ 2º As cláusulas do termo de acordo abrangidas por reserva legal e por reserva de iniciativa serão encaminhadas ao titular da iniciativa da respectiva lei, para que as envie, na forma de projeto, ao Poder Legislativo, obedecidas as balizas orçamentárias e as de responsabilidade fiscal.

[...]

Art. 10. A participação em greve não suspende o vínculo funcional.

Art. 11. São efeitos imediatos da greve:

I – a suspensão coletiva, temporária, pacífica e parcial da prestação de serviço público ou de atividade estatal pelos servidores públicos;

II – a suspensão do pagamento da remuneração correspondente aos dias não trabalhados;

III – a vedação à contagem dos dias não trabalhados como tempo de serviço, para quaisquer efeitos.

§ 1º Admite-se o pagamento de remuneração, bem como o seu cômputo como efetivo exercício, caso haja acordo que preveja a compensação dos dias não trabalhados.

[...]

Art. 12. Outras questões referentes às relações estatutárias que eventualmente surjam durante o período da greve serão regidas por decisão judicial.

[...]

Art. 21. A greve cessará:

I – por deliberação dos filiados;

II – por celebração de termo de acordo com o Poder Público;

III – por decisão adotada pelo Poder Judiciário.

Art. 22. Cessada a greve, nenhuma penalidade poderá ser imposta ao servidor público em face de sua participação no movimento, observados os preceitos desta Lei.

Art. 23. A inobservância das normas contidas nesta Lei pelos servidores ou por seus representantes dá ensejo à declaração de ilegalidade da greve.

[...]

Capítulo IV - APRECIACÃO DA GREVE PELO PODER JUDICIÁRIO

Art. 26. As ações judiciais envolvendo greve de servidores públicos serão consideradas prioritárias pelo Poder Judiciário, ressalvados os julgamentos de habeas corpus e de mandados de segurança.

[...]

Art. 31. É vedada a greve aos membros das Forças Armadas e aos integrantes das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares.

Art. 32. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.⁷⁹ (destacamos)

A recente proposta de minuta de Projeto de Lei apresentada no dia 19/09/2013 pelo Senador Romero Jucá ainda será apreciada para apresentação do projeto final para discussão e votação.

No que diz respeito à negociação coletiva, capítulo II, o projeto prevê a criação de mesa de negociação para as reivindicações dos servidores. Caso haja acordo, será assinado termo entre os servidores e o Poder Público, que será enviado ao Poder Legislativo e a greve cessará.

A minuta prevê, ainda, que a participação em greve não suspende o vínculo funcional e que a suspensão do pagamento da remuneração dos dias parados é efeito imediato

⁷⁹ BRASIL. **Proposta de minuta ao Projeto de Lei.** Dispõe sobre a greve do servidor público. Disponível em <<http://www.romerojuca.com.br/site/noticia/romero-juca-apresenta-projeto-sobre-direito-de-greve---leia-o-projeto/>>. Acesso em: 25 de set. 2013.

do movimento paredista, bem como a vedação da contagem dos dias não trabalhados no que diz respeito ao tempo de serviço.

Caso haja acordo de compensação dos dias parados, entretanto, o pagamento da remuneração poderá ser feito, assim como poderá haver computação como efetivo exercício nos dias do movimento paredista.

3 ANÁLISE DOS POSICIONAMENTOS JURISPRUDENCIAIS

O Supremo Tribunal Federal tem vários entendimentos sobre o tema em comento, especialmente na apreciação dos Mandados de Injunção.

Diante da mora legislativa, o primeiro Mandado de Injunção impetrado foi em 1996 de nº 20-4, o qual teve como Relator o Ministro Celso de Mello. Ao julgar, o Supremo declarou que o direito de exercício de greve dos servidores públicos é inviolável, porquanto garantido constitucionalmente, mesmo que ainda não regulamentado. Tal decisão, porém, de nada supriu a falta de legislação, apenas declarou a mora do legislativo e afirmou que o direito não poderia ser violado, pois está garantido na Constituição Federal.

Já em 2006, o Ministro Eros Grau entendeu, no Mandado de Injunção 689-PB, a possibilidade de aplicação da lei geral de greve do serviço privado (Lei nº 7.783/89) ao serviço público. Em sua fundamentação entende que, enquanto não houver norma específica que regulamente a greve no serviço público, a lei de greve do serviço privado deveria ser aplicada por analogia.

Depois de algum tempo e mudada a composição do STF, o Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado do Pará (SINJEP) impetrou mandado de injunção coletivo ao STF com o objetivo de que haja aplicação da Lei 7.783/89. Ao julgar o referido Mandado de Injunção, porém, o Ministro Eros Grau, desta vez, entendeu que a referida lei não poderia ser integralmente aplicada à Administração Pública sem que delimitados e modificados alguns artigos, a fim de satisfazer os princípios específicos da Administração Pública e reconhecer a diferença entre a natureza do serviço privado e do serviço público. Enfatizou, ainda, que o Mandado de Injunção do STF deve formular supletivamente a norma regulamentadora com a função normativa, porém, não legislativa. Percebe-se aí, uma grande mudança de paradigma na Suprema Corte.⁸⁰

A partir da mudança do posicionamento do STF, outros mandados de injunção começaram a surgir com o mesmo objeto. O MI 708 se tornou um dos mais importantes e completos no que diz respeito à matéria. O Ministro Relator Gilmar Mendes acompanhou o entendimento do Ministro Eros Grau. Os dois se manifestaram no sentido de

⁸⁰ LIMA, Francisco Gérson Marques de. **O STF na crise institucional brasileira: estudos de casos: abordagem interdisciplinar de sociologia constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2009.

que a decisão deveria ter eficácia *erga omnes* e que deveriam ser feitas algumas adaptações à Lei 7.783/89 para que ela pudesse ser utilizada no âmbito público.

Firmou-se posicionamento de que a Lei 7.783/89 deveria ser aplicada ao serviço público da seguinte forma: “compreende conjunto integrado pelos artigos 1º ao 9º, 14, 15 e 17 da Lei n. 7.783/89”⁸¹. Algumas das modificações desses artigos são: ao invés de possibilidade de cessação total do serviço, só pode ser parcial; a antecedência mínima de notificação à Administração deve ser de 72h; a continuidade da prestação do serviço público deve ser zelada e enquanto perdurar a greve, pode-se contratar temporariamente para os serviços necessários.

O Ministro Gilmar Mendes, em seu voto, pontuou algumas importantes compreensões acerca da regulamentação.

A primeira delas é de que todo serviço público tem natureza de atividade essencial, por isso, a notificação do sindicato deve ser de, no mínimo, com 72h de antecedência e a Administração Pública pode contratar temporariamente durante a greve.

No mesmo sentido, como o serviço público tem natureza de atividade essencial, é necessário que um percentual mínimo de servidores continue trabalhando para que a atividade continue sendo prestada, mas a porcentagem mínima não foi definida.

Ademais, a continuidade da prestação do serviço público deverá ser mantida. Percebe-se uma subjetividade neste aspecto, pois não existem critérios que possam, de fato, identificar quando a prestação de serviço é realmente contínua e está sendo mantida.

E, por fim, a remuneração dos servidores grevistas pode ser descontada dos dias da paralisação.

Ao final do julgamento do Mandado de Injunção em comento, o Ministro Relator Gilmar Mendes concluiu que, aplicando a Lei 7.783/89 ao âmbito público, estaria assegurando o direito constitucionalmente garantido aos servidores públicos sem desconsiderar a garantia da continuidade da prestação de serviço à população.

Nesse sentido, é o entendimento jurisprudencial:

⁸¹ BRASIL.SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **MI nº 708/DF** Relator: Ministro Gilmar Mendes, Brasília,DF, 25, outubro, 2007, p. 587.

“EMENTA: MANDADO DE INJUNÇÃO. GARANTIA FUNDAMENTAL (CF, ART. 5º, INCISO LXXI). DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS (CF, ART. 37, INCISO VII). EVOLUÇÃO DO TEMA NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). [...] MANDADO DE INJUNÇÃO DEFERIDO PARA DETERMINAR A APLICAÇÃO DAS LEIS Nos 7.701/1988 E 7.783/1989. 1. SINAIS DE EVOLUÇÃO DA GARANTIA FUNDAMENTAL DO MANDADO DE INJUNÇÃO NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). 1.1. No julgamento do MI no 107/DF, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 21.9.1990, o Plenário do STF consolidou entendimento que conferiu ao mandado de injunção os seguintes elementos operacionais:... 6.4. Considerados os parâmetros acima delineados, a par da competência para o dissídio de greve em si, no qual se discuta a abusividade, ou não, da greve, os referidos tribunais, nos âmbitos de sua jurisdição, serão competentes para decidir acerca do mérito do pagamento, ou não, dos dias de paralisação em consonância com a excepcionalidade de que esse juízo se reveste. Nesse contexto, nos termos do art. 7º da Lei no 7.783/1989, a deflagração da greve, em princípio, corresponde à suspensão do contrato de trabalho. Como regra geral, portanto, os salários dos dias de paralisação não deverão ser pagos, salvo no caso em que a greve tenha sido provocada justamente por atraso no pagamento aos servidores públicos civis, ou por outras situações excepcionais que justifiquem o afastamento da premissa da suspensão do contrato de trabalho (art. 7º da Lei no 7.783/1989, in fine)” [...]”⁸²

Portanto, comprovada a inexistência de prestação de serviço, não há óbice para o desconto imediato dos dias parados. Foi estipulado no MI 708/DF:

“Nesse particular, nos termos do art. 7º da Lei no 7.783/1989, a deflagração da greve, em princípio, corresponde à suspensão do contrato de trabalho. Na suspensão do contrato de trabalho não há falar propriamente em prestação de serviços, nem tampouco no pagamento de salários. Como regra geral, portanto, os salários dos dias de paralisação não deverão ser pagos, salvo no caso em que a greve tenha sido provocada justamente por atraso no pagamento ou por outras situações excepcionais que justifiquem o afastamento da premissa da suspensão do contrato de trabalho.”

O Superior Tribunal de Justiça também apresenta entendimentos diversos acerca do tema em questão.

3.1 Posição do STF

Na década de 1990, o Supremo Tribunal Federal entendeu que o direito à greve dos servidores públicos era de eficácia limitada, conforme redação do art. 37, VII, da Constituição Federal.⁸³ Após o Supremo reconhecer a necessidade de norma que

⁸² BRASIL.SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **MI nº 708/DF** Relator: Ministro Gilmar Mendes, Brasília,DF, 25, outubro, 2007.

⁸³ BRASIL.SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **MI nº 107/DF** Relator: Ministro Moreira Alves, Brasília,DF, 21, setembro, 1990.

regulamentasse o direito em questão, o legislativo, provocado pelo STF, mostrou-se, porém, inerte e não disciplinou o direito de greve específico dos servidores públicos estatutários.

Diante da mora legislativa, o Supremo, respeitando o art. 5º, XXXV, da Constituição Federal e evitando falta de prestação jurisdicional, afastou o antigo dogma do mandado de injunção, transformando-o de controle difuso para controle concentrado, a fim de garantir efeito *erga omnes*, fazendo prevalecer o interesse social. O direito de greve passou, então, a ser norma de eficácia contida.

Após a inércia de quase 20 anos do Congresso Nacional, o STF decidiu, em 2007, conhecer dos mandados de injunção 670, 708, 712, decidindo pela analogia à Lei nº 7.783/89.

No Mandado de Injunção 708, o Ministro Relator Gilmar Mendes fez com que o Supremo, pela primeira vez, apresentasse posição, de fato, ao problema do exercício de greve. Aplicando a chamada “sentença de perfil aditivo”, o Supremo entendeu que a Lei nº 7.783/89, que regulamenta o exercício de greve no serviço privado, passaria a ser aplicada ao serviço público por analogia.

Todavia, em observância aos princípios específicos e à natureza diferenciada do serviço público, parâmetros foram estabelecidos para que tal analogia fosse aplicada, como por exemplo, alguns artigos da referida lei foram desconsiderados ou modificados.

Tal medida adotada pelo Supremo mostrou-se necessária em caráter provisório, ao passo que a resolução adequada que garantiria segurança jurídica à população e aos servidores só pode ser alcançada quando a matéria for devidamente apreciada pelo legislativo e lei específica seja regulamentada.

Alguns doutrinadores, como Amauri Mascaro Nascimento, porém, não reconhecem que tal analogia seja viável ao servidor público. Amauri Nascimento discorre:

“A greve no serviço público situa-se entre duas coordenadas, a preservação do direito ao seu exercício como consequência do princípio de igualdade entre os trabalhadores, e o imperativo da continuidade do serviço, por sua natureza pública, necessária ao público em geral.”⁸⁴

⁸⁴ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical**. 4. ed. São Paulo: LTR, 2008, p. 85.

O posicionamento do Supremo de optar pela analogia à lei geral de greve adveio juntamente com algumas restrições e comandos específicos para o serviço público, conforme comentários a seguir descritos.

A primeira delas é que o poder público deve ser notificado com antecedência de 72h antes de deflagrada a greve. Ademais, o sindicato deve realizar assembleia de modo a estabelecer quais serão as reivindicações do movimento paredista e oportunidade de deflagração da greve.

A greve também não poderá impedir que ninguém trabalhe normalmente, bem como o poder público não pode constranger os grevistas.

Caso a greve seja legal, não pode haver rescisão contratual e os serviços essenciais à população devem continuar sendo prestados com a taxa mínima de 30% dos servidores prestando tais serviços. Mas, caso greve se estenda sem acordo, o poder público pode contratar temporariamente para que os serviços inadiáveis sejam supridos.

A greve será considerada abusiva quando desobedecer lei, acordo já firmado no mesmo movimento paredista ou decisão judicial e, caso haja configuração de ilegalidade do movimento paredista, é permitido o desconto dos dias parados.

Quando o servidor público for municipal ou estadual, a ação relacionada à greve pode ser ajuizada no Tribunal de Justiça local e com recurso interposto ao STJ, e quando se tratar de servidor público federal, a competência de primeira instância é do TRF com recurso ao STJ.

O Ministério Público pode ajuizar ação de greve (federal ou estadual) no Tribunal competente e não havendo resultado em negociação coletiva, árbitros podem ser eleitos.

Não obstante, motivos ideológicos ou políticos não podem, de maneira alguma, ensejar greve e, caso não haja sindicato dos servidores públicos de determinada categoria, estes podem exercer as mesmas atribuições daquele ente sindical;

Por fim, o tribunal competente pode, de acordo com o artigo 12 da Lei nº 7.783/89, determinar a não paralisação de serviços essenciais.⁸⁵

3.1.1 A aplicação da lei de greve do empregado do setor privado

A greve na esfera privada é exercida nos moldes do art. 9º da Constituição Federal de 1988 e da Lei nº 7.783/89.

“Art. 1º 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.

Parágrafo único. O direito de greve será exercido na forma estabelecida nesta Lei.”⁸⁶

De acordo com a lei supracitada, antes de deflagrado o movimento paredista, deve haver tentativa de negociação prévia entre empregador e empregado, a fim de que as reivindicações dos trabalhadores privados possam ser sanadas e acordadas entre eles e o empregador.

Caso a negociação seja frutífera, o empregador está vinculado ao acordo firmado, porém, caso seja frustrada, é permitido o início da greve e o sindicato daquela categoria de empregados deve convocar assembleia com o objetivo de definir quais são as reivindicações do movimento paredista.

Ainda de acordo com a lei, o art. 11 assegura que nas atividades essenciais, serviços indispensáveis e inadiáveis à população, os trabalhadores devem, em partes, permanecer prestando aquele serviço, para que não haja prejuízo irreparável à sociedade.

Acrescente-se que todos os serviços essenciais estão elencados no art. 10 da Lei nº 7.783/89.

Caso os requisitos fixados em lei não sejam preenchidos, a greve pode ser considerada ilegal e abusiva e pode-se fixar multa.

“Art. 14 Constitui abuso do direito de greve a inobservância das normas contidas na presente Lei, bem como a manutenção da paralisação após a celebração de acordo, convenção ou decisão da Justiça do Trabalho.

⁸⁵ CORTEZ, Julpiano Chaves Cortez. **A Lei de greve**. São Paulo: LTR, 2010, p. 212-222.

⁸⁶ BRASIL. **Lei nº 7.783, de 28 de julho de 1989. Artigo 1º caput e § único**. 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/17783.htm>. Acesso em: 30 de jul. 2013.

Parágrafo único. Na vigência de acordo, convenção ou sentença normativa não constitui abuso do exercício do direito de greve a paralisação que:
I - tenha por objetivo exigir o cumprimento de cláusula ou condição;
II - seja motivada pela superveniência de fatos novo ou acontecimento imprevisto que modifique substancialmente a relação de trabalho.”⁸⁷

Por fim, o disposto no art. 17 assegura que é vedada a greve do empregador (lockout), com o objetivo de contrariar acordos já firmados com os trabalhadores ou dificultar as reivindicações dos mesmos. Caso isso ocorra, os salários dos empregados privados são garantidos nos dias de tal paralisação.

3.1.2 *Negociação prévia*

Com a opção pela analogia à lei da greve do setor privado pelo Supremo Tribunal Federal, faz-se mister observar quais são os requisitos para o exercício legal da greve. Um desses requisitos é a necessidade de tentativa de negociação prévia, antes de deflagrado o movimento paredista.

Diante da tendência atual de aproximar cada vez mais o público do privado, percebe-se a importância da negociação prévia mesmo no serviço público. A fim de garantir uma maior efetividade e mais ágil resolução no objeto que permeia a intenção do movimento paredista, a negociação prévia pode ser uma grande aliada à sociedade.

Cármem Lúcia Antunes Rocha entende que, mesmo em observância aos princípios da Administração Pública, a negociação não precisa ferir a Constituição Federal e pode apresentar grandes melhorias ao serviço público, inclusive à greve: “Quer-se dizer, não se negocia contra a Constituição, mas segundo ela.”⁸⁸

A Súmula 679 do STF, por sua vez, orienta: “A fixação de vencimentos dos servidores públicos não pode ser objeto de convenção coletiva.”⁸⁹

Para José Santos Carvalho Filho:

⁸⁷ BRASIL. **Lei nº 7.783, de 28 de julho de 1989. Artigo 14 caput, § único e incisos.** 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/17783.htm>. Acesso em: 30 de jul. 2013.

⁸⁸ ANTUNES ROCHA, Cármem Lúcia. **Princípios constitucionais dos servidores públicos.** São Paulo: Saraiva, 1999, p.356.

⁸⁹ ARAUJO, Florivaldo Dutra de. **Negociação coletiva dos servidores públicos.** Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 359.

“Os sindicatos são entidades que servem como instrumento de pressão para dois tipos de reivindicação em favor dos trabalhadores: uma de caráter social e outra de caráter econômico. No caso do sindicato dos servidores, entretanto, é necessário o recurso à interpretação sistemática da Constituição. A matéria relativa aos vencimentos dos servidores obedece, como vimos, ao princípio da legalidade, isto é, são fixados e aumentados em função da lei. Esse princípio impede que haja negociação e reivindicação sindical de conteúdo econômico. Por isso mesmo, inviável será a criação de litígio trabalhista a ser decidido em litígios coletivos, como ocorre na iniciativa privada”.⁹⁰

Evaristo de Moraes Filho discorre que, embora não seja possível negociação no tocante à remuneração, quando se trata de caráter social, a negociação é válida. Já Antônio Álvares da Silva defende sempre a negociação, mas de forma distinta dos moldes da esfera privada.⁹¹

Algumas considerações devem ser feitas na negociação prévia alusiva ao movimento paredista no serviço público.

A primeira delas é que a negociação não pode ser feita nos termos da CLT, mesmo se tratando de regime estatutário ou trabalhista, tendo em vista as especificidades do vínculo funcional dos servidores públicos.

Ademais, não pode haver negociação para reaver remuneração, pois esta só pode ser modificada por lei específica (art. 37, X, CF), mas outros direitos podem ser submetidos à negociação e acordos com força vinculante imediata.

Por fim, a negociação pode ser fase inicial no procedimento que leva a elaboração de leis.⁹²

Percebe-se, ainda, a diferença entre a negociação prévia da esfera privada e da pública, uma vez que a primeira se dá entre empregador e o trabalhador de modo livre, tendo em vista a faculdade e liberdade de negociação entre as partes.

Na esfera pública, por sua vez, as partes envolvidas estão vinculadas aos princípios inerentes à Administração Pública, principalmente ao princípio da legalidade, o

⁹⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 13 ed. Lumen Júris: Rio de Janeiro, 2005, p. 560-569.

⁹¹ SILVA, Antônio Álvares da. **Greve no Serviço Público depois da Decisão do STF**. São Paulo: LTR, 2008, p. 132.

⁹² ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Negociação coletiva dos servidores públicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 353.

qual pressupõe que todas as condições e maneiras de exercício do serviço público devem advir de lei.

Discorre Mário Ackerman sobre a diferença entre o setor público e privado:

“A negociação coletiva no setor público – isso poderia gerar, realmente, um seminário de vários dias -, por várias razões, não pode ser igual à negociação coletiva do setor privado. A grande limitação que o orçamento tem e que funciona como um gargalo de qualquer decisão que tenha algum conteúdo econômico é o de que existe uma dificuldade com contas que podem comprometer o Estado.”⁹³

No tocante aos assuntos de ordem econômica, como por exemplo, reajuste de remuneração, já é pacificado que não pode ser discutido na esfera pública em mesas de negociação, tendo em vista que depende do orçamento do Estado e de lei regulamentada.

Ricardo Carvalho Fraga e Luiz Alberto de Vargas, ao analisarem o voto do Ministro Marco Aurélio no MI 708, destacam a importância da negociação prévia mesmo no serviço público, uma vez que as mesas de negociação e o contato entre sindicato (servidores) e os representantes do governo são importantes para garantir uma boa prestação de serviços à população:

“Como bem lembra o voto do Ministro Marco Aurélio, “a negociação coletiva tem abrangência que extrapola a simples concessão de direitos, e exclui a de benesses. Pode mostrar-se como meio hábil até mesmo ao encaminhamento de projeto de lei contendo as condições de trabalho almejadas (...), impossível é deixar de admitir que a negociação coletiva pode visar ao afastamento do impasse, do conflito seguido de greve, mediante a iniciativa, exclusiva do Executivo, de encaminhar projeto objetivando a transformação de lei do que acordado na mesa de negociações. (...) Nem mesmo o Estado, do qual é esperado procedimento exemplar, pode prescindir desse instrumento viabilizador da paz social que é a negociação coletiva, no qual, para a busca do entendimento global, geralmente, coloca em plano secundário interesses isolados e momentâneos”⁹⁴.

3.1.3 Remuneração dos dias parados

O desconto dos dias parados é outro ponto polêmico e ainda não pacificado entre os tribunais.

⁹³ ACKERMAN, Mário. **O direito à liberdade de associação e de negociação coletiva e sua essencialidade do contexto do trabalho decente**. Revista do Tribunal Superior do Trabalho, v. 76, n. 4, p. 88, out/dez, 2010.

⁹⁴ FRAGA, Ricardo Carvalho; VARGAS, Luiz Alberto de. **Greve dos servidores públicos: o direito de greve dos servidores públicos após a decisão do Supremo Tribunal Federal**. In: THOME, Candy Florencio; SCHWARZ, Rodrigo Garcia (Org.); SEGOVIA, Amparo Merino et al. **Direito coletivo do trabalho: curso de revisão e atualização**. Rio de Janeiro: Elsevier: Campus, 2010. xvii, 390 p.

Os que defendem o desconto dos dias parados justificam que já que a Lei nº 7.783/89, utilizada por analogia para a greve dos servidores públicos, explicita e prevê a suspensão do contrato de trabalho, a relação jurídica do servidor com o Estado fica suspensa, bem como o trabalho e a contraprestação. Entretanto, esse entendimento ainda não é pacificado.

Já defensores do não desconto garantem que, se há direito de exercer a greve constitucionalmente e ela não é abusiva, descontar os salários seria uma espécie de punição ou restrição de um direito garantido pela Constituição Federal.

O art. 44, II, da Lei nº 8.112/90, embasamento para o não desconto, dispõe que as horas não trabalhadas nos dias parados por motivo justificado de greve podem ser compensadas em expediente posterior à greve e, desta forma, como as horas seriam cumpridas e o serviço prestado, o desconto aos dias parados não seria realizado.

Observando o entendimento de possível compensação de horas, verifica-se que a supremacia do interesse público não foi privilegiada, tendo em vista que, mesmo posteriormente compensadas as horas, o serviço público não fora devidamente prestado em tempos de greve e houve, por absoluto, uma perda de prestação de serviço à população, perda esta que não poderia ser sanada com futura compensação de horas.⁹⁵

Pelo fato de não haver norma específica que regule o exercício de greve dos servidores públicos estatutários, toda a segurança jurídica da população e dos servidores fica fragilizada. O desconto dos dias parados pode apresentar várias vertentes, pois há, em vários aspectos, contraposição e afronta entre princípios: Supremacia do interesse público X Dignidade da Pessoa humana (direitos individuais garantidos constitucionalmente); Princípio da legalidade X Supremacia do interesse público, dentre outros.

Ora, de acordo com a lei geral de greve, o contrato de trabalho fica suspenso no período paredista, cessando, assim, as obrigações de prestar o serviço e, conseqüentemente, de existir pagamento.

Já que a greve fora reconhecida em âmbito constitucional, seria possível aplicar o desconto do vencimento relacionado aos dias parados por movimento paredista? O

⁹⁵ RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves e Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. **Supremacia do Interesse Público e outros temas relevantes do Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 2011, p. 23.

não desconto também pode ser fundamentado pela falta de regulamentação específica, em face do princípio da legalidade que compõe os princípios gerais da Administração Pública, e pelo fato de que o direito de exercer a greve está constitucionalmente garantido, fazendo com que o ato de descontar não seja legal e se torne uma espécie de restrição a esse direito.⁹⁶

Neste diapasão, há, ainda, o entendimento de que o desconto deveria ocorrer, uma vez que, mesmo que sejam garantidos percentuais mínimos de continuidade do serviço público, no caso dos serviços essenciais, o prejuízo da prestação do serviço, na sua totalidade, já que mais da maioria dos servidores estariam parados, não poderá ser futuramente sanado ou até mesmo compensado.

A preservação do dinheiro da população e a prestação integral de todo o serviço público, que exige prestação dos serviços necessários à população de forma integral, permite a conclusão de que, já que não há prestação de serviço, não deve haver devida remuneração. Percebe-se, portanto, uma contradição de hipóteses defendidas, há entendimento de que o desconto é cabível, bem como de que não é pelos motivos expostos.

3.2 Negociação prévia

No tocante à negociação prévia, a jurisprudência, em sua maioria, entende pela aplicabilidade de negociação entre servidores e Poder Público.

3.2.1 *Agravo Regimental na Medida Cautelar nº 15656 – DF (2009/0111208-5), Relator Ministro Og Fernandes, DJe 01/07/2009, Terceira Seção*

“AGRAVO REGIMENTAL NA MEDIDA CAUTELAR. GREVE DOS SERVIDORES DO INSS. APLICAÇÃO DA LEI N.º 7.783/89. NEGOCIAÇÃO PRÉVIA E DEFINIÇÃO DOS CRITÉRIOS A SEREM ADOTADOS PARA A CONTINUAÇÃO DOS SERVIÇOS, DADA A SUA ESSENCIALIDADE. NECESSIDADE. PRECEDENTES. [...] 4. Quanto à aplicabilidade do art. 3.º da Lei n.º 7.783/89 ao setor público, tem-se que o Superior Tribunal de Justiça já formou a compreensão de que a providência ali prevista é indispensável para que o movimento, mesmo no referido setor, possa ser deflagrado. Nesse sentido: Agravo Regimental na Medida Cautelar n.º 14.857/DF, de Relatoria do em. Ministro Jorge Mussi (DJe 18.6.09), nestes termos: "Os requisitos para a concessão da liminar foram indicados no provimento atacado, o qual concluiu que a deflagração da greve antes de aguardar as conclusões do encontro realizado com a Administração caracteriza ofensa ao disposto no artigo 3.º da Lei n. 7.783/89 pela ausência de tentativa de negociação

⁹⁶ SILVA, Antônio Álvares da. *Greve no Serviço Público depois da Decisão do STF*. São Paulo: LTR, 2008, p. 32.

entre os interessados'. 5. Os diversos ofícios que se encontram referidos nas razões do agravo, os quais teriam sido encaminhados à direção do INSS para a reabertura da negociação sobre o horário de trabalho, não fazem menção à tentativa de negociação acerca dos temas controvertidos, assim como exige o disposto no art. 3.º da Lei de Greve. [...] 7. No que tange ao cumprimento das formalidades necessárias à comunicação da greve (art. 11 da legislação de regência), quanto aos critérios a serem adotados para a continuação dos serviços, verifica-se que, neste ponto, não foram cumpridas as imposições legais, por parte da agravante. **É que a falta de comprovação de tentativa válida para a negociação prévia terminou por impedir a formação do consenso em relação aos critérios a serem estabelecidos para a continuação dos serviços a cargo da entidade autárquica.** 8. Ante essas considerações, os elementos constantes dos autos, neste momento, levam à conclusão de que o disposto no art. 11 da Lei n.º 7.783/89 também não foi observado. 9. Por fim, no que se refere à alegação de fixação da multa de valor excessivo, melhor sorte não lhe assiste à agravante. A multa aplicada na decisão agravada tem por escopo compelir a parte a cumprir a obrigação, de modo que o seu importe deve corresponder à "(...) intensidade do comando judicial a ser adimplido". [...] 11. Agravo regimental a que se nega provimento. (STJ - AgRg na MC: 15656 DF 2009/0111208-5, Relator: Ministro OG FERNANDES, Data de Julgamento: 24/06/2009, S3 - TERCEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 01/07/2009)⁹⁷ (destacamos)

Trata-se de agravo regimental interposto pela FENASPS (Federação Nacional de Sindicatos de Trabalhadores em saúde, trabalho, previdência e assistência social) em face da decisão liminar proferida pelo Ministro Relator Og Fernandes, a qual determinou suspensão da greve e multa diária.

No mérito, foi alegado que há acordo assinado entre as partes relacionado à criação de um grupo de trabalho que trataria aspectos da jornada de trabalho dos servidores. Porém, posteriormente foi publicada Medida Provisória (Lei n.º 11.907/09) que definia a jornada de trabalho dos servidores em quarenta horas semanais.

Nesse sentido, o sindicato alegou que cumpriu as formalidades necessárias para a deflagração da greve e que houve descumprimento da cláusula do termo de acordo a qual previa a formação do Grupo de Trabalho, que trataria, essencialmente, da jornada de trabalho dos servidores públicos. Alegou, ainda, que a greve não foi abusiva, face ao preenchimento dos requisitos e ao descumprimento da negociação prévia firmada, o que não poderia resultar na suspensão do movimento paredista.

⁹⁷ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **AgRg na MC 15656/DF**, Rel. Ministro Og Fernandes, Terceira Seção, julgado em 24/06/2009, DJe 01/07/2009. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/>>. Acesso em: 15 de set. 2013.

O Ministro Relator Og Fernandes, em seu voto, disserta que o serviço prestado em questão tem natureza essencial e que, até o momento, não houve julgamento a respeito da legalidade da greve, apenas determinação da suspensão do movimento paredista.

No tocante à negociação prévia, o Relator Ministro entende que:

“Quanto à aplicabilidade do art. 3.º da Lei n.º 7.783/89 ao setor público, observo que o Superior Tribunal de Justiça já formou a compreensão de que a providência ali prevista é indispensável para que o movimento, mesmo no referido setor, possa ser deflagrado.”

Portanto, julga indispensável, nos termos da lei geral de greve, a tentativa de negociação prévia para deflagração legal de greve.

Neste sentido, diante das provas colacionadas aos autos, o Ministro Relator vislumbrou inobservância do requisito essencial de negociação prévia por parte do sindicato litigante, art. 3º da Lei geral de greve, e, por fim, negou provimento ao agravo regimental.

Os Ministros Feliz Fischer, Laurita Vaz, Arnaldo Esteves Lima, Maria Thereza de Assis Moura e Jorge Mussi seguiram o voto do Ministro Relator Og Fernandes e, por unanimidade, negaram provimento ao agravo regimental.

Diante do descumprimento da tentativa de negociação prévia, o pleito não foi concedido e a suspensão da greve mantida.

Percebe-se, a partir do julgamento em comento, que a aplicabilidade analógica à lei geral de greve está sendo consolidada, uma vez que a negociação prévia foi considerada requisito essencial para deflagração legal de movimento paredista e sua inobservância faz que com seja declarada greve abusiva nos termos legais.

3.2.2 Ação Declaratória nº 2011123126 – SE, Relatora Desembargadora Suzana Maria Carvalho Oliveira, Data de julgamento 19/09/2012, Tribunal Pleno

“AÇÃO DECLARATÓRIA - DIREITO DE GREVE - PRELIMINAR DE PERDA DO OBJETO - REJEITADA - SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS - APLICAÇÃO ANALÓGICA DO ART. 10 LEI Nº 7.783/89 - NAO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS QUE AUTORIZAM A LEGÍTIMA DEFLAGRAÇÃO DO MOVIMENTO GREVISTA - ABUSIVIDADE RECONHECIDA - INTELIGÊNCIA DO ART. 14 DA SOBREDITA LEI - ILEGALIDADE DECLARADA - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO - DECISAO UNÂNIME. - A inexistência dos requisitos estabelecidos na chamada Lei da Greve e a paralização das atividades desenvolvidas pelos servidores públicos municipais, em flagrante

desrespeito ao princípio da continuidade do serviço público de caráter essencial, uma vez que deflagrada antes de cessarem as negociações, autorizam o reconhecimento da ilegalidade da greve. - Procedência do pedido - Decisão unânime. (TJ-SE - AD: 2011123126 SE , Relator: DESA. SUZANA MARIA CARVALHO OLIVEIRA, Data de Julgamento: 19/09/2012, TRIBUNAL PLENO)”⁹⁸

Trata-se de ação declaratória com pedido de tutela antecipada movida pelo Município de Tomar do Geru - SE contra SINDSERG (Sindicato dos servidores públicos do município do Tomar do Geru) para que a greve seja declarada ilegal e abusiva e, conseqüentemente, os trabalhos sejam imediatamente retomados e a greve seja suspensa.

Primeiramente foi alegado que a greve teve início enquanto ainda havia a tentativa de negociação prévia entre sindicato e o município. Por fim, sustentou que tais negociações ensejaram na publicação da Lei Municipal nº 580/2011, Estatuto dos Servidores.

A tutela antecipada foi concedida e, em sede de contestação, pugnou-se pela perda do objeto da ação, eis que a greve fora interrompida, e, no mérito, pela improcedência do pedido.

No que diz respeito à análise da negociação prévia, a Relatora Desembargadora Suzana Maria Carvalho Oliveira discorre em seu voto:

“No caso em tela, o Requerente informa que as negociações estavam em curso quando deflagrada a greve, por conseguinte atribui violação ao disposto no art. 3º da Lei de Greve.

A questão trazida à baila diz respeito ao direito de greve previsto na Constituição Federal, cujo artigo 37, VII, garante o exercício nos termos e nos limites definidos em lei específica.

Feitas essas observações e partindo da premissa, referida, que o Supremo Tribunal Federal reconheceu como legítimo o direito à greve do servidor público, aplicando as disposições da Lei 7.783/89, só há espaço para declarar a ilegalidade de uma greve se, realmente, o Sindicato violar o 3º da referida Lei. O primeiro requisito imposto pela lei é o contido no artigo 3º, que assim dispõe: Frustrada a negociação ou verificada a impossibilidade de recursos via arbitral, é facultada a cessação coletiva do trabalho.

[...]

Como se observa do ofício em destaque, os servidores públicos daquela municipalidade deflagraram a greve antes mesmo do exaurimento das tratativas negociais, consoante alegado pelo Requerente, portanto, em flagrante violação ao art. 3º da Lei 7.783/89.

[...]

Diante do exposto, voto pela procedência da Ação Declaratória nº 0016/2011, proposta pelo Município de Tomar do Geru em face do Sindserge - Sindicato dos Servidores Públicos do Município de Tomar do

⁹⁸ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO SERGIPE. **Ação Declaratória 2011123126 / SE**, Relatora Desembargadora Suzana Maria Carvalho Oliveira, Tribunal Pleno, julgado em 19/09/2012. Disponível em <<http://www.tjse.jus.br/>>. Acesso em: 15 de set. 2013.

Geru, declarando abusiva a greve deflagrada pelos servidores públicos municipais, por não atendimento ao disposto nos arts. 3º e 11 da Lei nº7.783/89.”

Neste sentido, percebe-se que houve violação ao art. 3º da Lei geral de greve, o qual exige a tentativa de negociação prévia entre, neste caso, município e o sindicato em questão.

O simples descumprimento do dispositivo supracitado faz com que a greve seja declarada abusiva e o Tribunal de Justiça do estado do Sergipe decidiu pela declaração da ilegalidade do movimento paredista.

Dessarte, a jurisprudência em comento permite idêntica conclusão ao julgado anterior, no sentido de que, uma vez não configurada a tentativa da negociação prévia, a greve será declarada abusiva.

Com efeito, percebe-se que a negociação prévia no serviço público vem sendo aplicada quase que de forma idêntica que a do serviço privado, principalmente no que diz respeito à sua importância no movimento paredista, tendo em vista que se trata de requisito essencial para o exercício legal da greve.

As considerações mais importantes a respeito da diferenciação do serviço público e do privado consistem, sob uma perspectiva geral, na maneira na qual é feito o acordo, já que no serviço privado há uma maior informalidade e o acordo poderá ocorrer de forma completamente livre, ao passo que no serviço público o acordo se dará por meio de mesas de negociação com representantes do poder público e servidores (sindicato) de forma legal e completamente condicionada às possibilidades do serviço público, com suas peculiaridades.

3.3 Desconto dos dias parados

Existem vários julgamentos que foram apreciados pelo STJ que tratam a respeito do desconto na greve do servidor público estatutário.

A jurisprudência oscila bastante no que diz respeito aos votos proferidos. Em um mesmo julgado do STJ (petição 6.642 – RS), por exemplo, ministros como Napoleão Nunes e Arnaldo Esteves Lima entendem que o desconto não é possível pelo principal motivo de que já que a greve não é considerada abusiva, está dentro dos moldes constitucionais e já

que o direito é reconhecido, não poderia haver o desconto, pois ele seria uma espécie de sanção. Os ministros Jorge Mussi, Og Fernandes e Maria Thereza de Assis, porém, entendem que o desconto deve ser feito já que o contrato é suspenso, aplicando-se a analogia à lei geral de greve, e o serviço não é prestado.

O Supremo, por sua vez, fixou jurisprudência por meio de vários mandados de injunção. O mais importante deles, Mandado de Injunção 708, o qual teve o Ministro Gilmar Mendes como relator entende que o desconto dos dias parados deve ser realizado com o fundamento de que, já que foi aplicada analogia à lei geral de greve, o contrato de trabalho no serviço público também fica suspenso e os serviços não são prestados, portanto, o pagamento não deve ser realizado, salvo nos casos em que a greve seja instaurada por motivos de atraso ou irregularidade especificamente nos pagamentos dos servidores públicos.

Como até o presente momento não há regulamentação específica, o STJ e outros tribunais vêm firmando entendimentos diversos acerca do desconto dos dias parados em movimento paredista no serviço público. Os princípios da legalidade e da supremacia do interesse público, bem como as garantias constitucionais individuais, são, a todo o tempo, confrontados.

3.3.1 Petição nº 6642 – RS (2008/0165320-8), Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, DJe 16/02/2011, Terceira Seção

“GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO. DIREITO PREVISTO NA CARTA MAGNA (ART. 9o.). IRRELEVÂNCIA DA AUSÊNCIA DE LEI ESPECÍFICA REGULADORA (ART. 37, VII). AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL. ÂMBITO NACIONAL. COMPETÊNCIA DO STJ AFIRMADA PELO STF (MI 708/DF E MI 712/PA). INCIDÊNCIA DA LEI DE GREVE DO SETOR PRIVADO (LEI 7.783/89). OBSERVÂNCIA DE SEUS REQUISITOS. LEGITIMIDADE DA PARALISAÇÃO. VEDAÇÃO DE QUAISQUER SANÇÕES ADMINISTRATIVAS. PEDIDO PROCEDENTE. 1. O direito de greve no Serviço Público é assegurado na Carta Magna (art. 9o.) e o seu exercício não resulta obstado pela ausência da lei específica prevista no art. 37, VII da Constituição, incidindo na sua regulação, de modo excepcional e com as necessárias adaptações, a Lei de Greve do Setor Privado (Lei 7.783/89), conforme superiormente assentado pelo colendo STF (MI 708-DF, Rel. Min. GILMAR MENDES e MI 712-PA, Rel. Min. EROS GRAU). [...] **5. Pedido procedente para declarar a legitimidade da greve dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, com a reversão, para todos os efeitos, das eventuais faltas anotadas nas fichas funcionais ou nas folhas de ponto dos grevistas, além da restituição dos valores eventualmente descontados em razão dos dias paralisados; desconto dos dias de paralisação, permitida, no entanto, a compensação: vencido o Relator, nesse ponto, por entender inaplicável qualquer medida administrativa aos Servidores, em razão da**

greve. (STJ - Pet: 6642 RS 2008/0165320-8, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 12/05/2010, S3 - TERCEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 16/02/2011).”⁹⁹ (destacamos)

O acórdão em questão refere-se a dissídio instaurado a pedido da UNAFISCO SINDICAL em desfavor da União, requerendo o reconhecimento da legalidade da greve que teve início no dia 18/03/2008 dos servidores em questão, a reversão dos reflexos remuneratórios (desconto dos dias não trabalhados e não concessão dos adicionais laborais), a anulação das anotações dos dias faltados, a não aplicação de sanções administrativas, dentre outros.

O Ministro Relator Napoleão Nunes Maia Filho entendeu que para o exercício legal da greve, a lei impõe alguns requisitos básicos, após satisfeitos, o Ministro Relator declarou legal e legítima a greve dos Auditores Fiscais da Receita Federal.

A Lei 7.783/89 deixa claro que o exercício do direito à greve implica em suspensão do contrato de trabalho, ou seja, ficam suspensos os serviços, bem como os pagamentos feitos pelo empregador. A Suprema Corte insistiu em enfatizar que, apesar de observadas as regras da lei geral de greve, a supremacia do interesse público deve ser aplicada para o benefício da sociedade brasileira.

No tocante aos descontos dos dias parados, o Ministro Napoleão Nunes divergiu da posição assentada pelo Ministro Gilmar Mendes ao considerar que são devidos os salários referentes aos dias parados, bem como os outros benefícios. O Ministro Relator justificou que o reconhecimento da ausência de abusividade da greve não enseja nenhum tipo de sanção aqueles que exerceram tal direito e que o não pagamento dos dias parados seria uma espécie de penalidade e não poderia, portanto, ser aplicado.

Por fim, o Ministro Napoleão Nunes julgou procedente o pedido declarando a legalidade do movimento grevista, porém, considera que os salários são devidos, assim como os abonos aos dias faltados e todas as medidas que afaste qualquer tipo de sanção pela greve.

O Ministro Jorge Mussi, por sua vez, apresentou divergência no tocante aos dias parados. Compreendeu que os salários referentes aos dias faltados por causa da aderência

⁹⁹ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Petição 6642/RS (2008/0165320-8)**, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Terceira Seção, julgado em 12/05/2010, DJe 16/02/2011. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/>>. Acesso em: 17 de set. 2013.

à greve eram devidos aos servidores, mas o Ministro Jorge Mussi entende que o artigo 7º da Lei 7.783/89 deixa bem claro a suspensão do contrato de trabalho.

A partir do momento que há sustação temporária dos principais efeitos contratuais, sem ruptura do vínculo formado, os serviços não são prestados e, conseqüentemente, os salários não são devidos. A jurisprudência permite uma exceção que ocorre quando a greve se dá por motivos em que o empregador contribui diretamente para o movimento, como por exemplo, atraso nos pagamentos dos salários, mas somente neste caso excepcionado pela jurisprudência os salários dos grevistas são devidos.

A justificativa para tal ato é que a greve deve ser a última alternativa do trabalhador e, para não existir banalização do movimento, os salários dos dias faltados por motivos de greve não devem ser pagos.

O Ministro Jorge Mussi afirma que o possível pagamento dos dias parados seria como a concessão de uma verdadeira licença remunerada aos trabalhadores, de tal modo que a partir do momento em que os servidores exercem o direito de escolha ao aderir à greve, estão cientes das conseqüências trazidas por ela.

Mesmo devendo ser cumprida a suspensão dos salários no período de greve, os servidores podem negociar a reposição das horas faltosas em expediente futuro de modo a quitar suas horas de trabalho e receber, assim, integralmente o salário mensal.

O Ministro Jorge Mussi declarou legalidade do movimento de greve e reversão de qualquer sanção sofrida pelos servidores, exceto do ônus da suspensão do contrato de trabalho, especificamente dos descontos dos dias parados no salário.

O Ministro Og Fernandes, por sua vez, relata que já foi Relator de Medida Cautelar de natureza idêntica a essa, tanto no que diz respeito à competência do STJ, quanto à analogia da lei geral de greve dos empregados privados aos servidores públicos, questão esta já decidida pelo Supremo Tribunal Federal.

Assim como o Ministro Relator, reconheceu a legalidade do movimento grevista, porém, em concordância com o Ministro Jorge Mussi, discorda quanto ao pagamento dos dias parados em decorrência da greve.

Utilizou-se de vários precedentes e, principalmente, dos julgados do STF reconhecendo que os salários dos dias parados não são devidos aos servidores públicos.

O Ministro Og Fernandes entende que a legalidade ou ilegalidade da greve não está relacionada aos descontos dos dias parados, além dos apontamentos do Supremo Tribunal Federal e da lei geral de greve que está sendo utilizada em analogia para os servidores públicos. Deve-se levar em consideração que o caso se trata de serviços públicos e os princípios vinculados à Administração Pública devem ser severamente aplicados, além do respeito e trato com o dinheiro público.

Apesar de a lei geral de greve permitir a faculdade de o empregador pagar ou não os salários referentes aos dias parados no âmbito do trabalhador privado, o mesmo não pode ser aplicado ao serviço público.

É importante ressaltar também que a Administração deve seguir o princípio da legalidade, de modo que não pode atuar contra a lei ou além da lei, somente segundo ela, e como não há norma específica regulando a greve do servidor público, a supremacia do interesse público deve estar à frente.

O Ministro coloca, ainda, que se os pagamentos dos dias parados forem efetuados, a única forma de suprir a legalidade à ordem pública e o respeito ao dinheiro público é o servidor acrescentar duas horas a mais em sua jornada de trabalho diária de modo a compensar integralmente sua ausência de serviço durante a greve.

O Ministro Arnaldo Lima acompanha o Ministro Relator tanto na legalidade da greve quanto na questão de que os servidores não deveriam ser desprovidos do salário referente aos dias faltosos.

Fundamenta que, a partir do momento em que a legalidade e regularidade da greve são reconhecidas, não teria lógica descontar dos grevistas o salário do período parado. Entende que seria aplicada erroneamente uma penalidade pecuniária aos servidores que têm tal direito assegurado.

Já a Ministra Maria Thereza acompanhou o entendimento pela legalidade da greve e disserta que a compensação de horas é extremamente viável para que os salários sejam devidamente pagos, mas em caso contrário, o pagamento não deve ser efetuado tendo em vista que o serviço também não foi realizado.

Ela entende que o não pagamento dos dias parados não se trata de uma sanção, pois quando não há trabalho, a consequência é não haver pagamento e como há a possibilidade de compensar o horário, não poderia ser visto como uma sanção.

Ao final do julgamento, todos reconheceram a legalidade da greve por unanimidade e, por maioria, entendem que deve haver o desconto dos dias parados.

A análise acima vislumbra, basicamente, duas vertentes: a primeira delas diz respeito à possibilidade de desconto dos dias parados, a fim de que a greve seja a última alternativa dos servidores públicos, já a segunda vertente, de acordo com o não desconto, considera o corte do vencimento como uma sanção que não deve ser aplicada caso a greve seja legal, respeitando-se o direito dos servidores de reivindicarem melhores condições de trabalho.

3.3.2 Agravo Regimental no REsp nº 1151373 – SC (2009/0143359-3), Relator Ministro Sebastião Reis Júnior, DJe 21/06/2013, Sexta Turma

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS. DIREITO DE GREVE. DESCONTOS DOS DIAS PARALISADOS. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTOS NOVOS CAPAZES DE INFIRMAR A DECISÃO AGRAVADA. Agravo regimental improvido. (STJ - AgRg no REsp: 1151373 SC 2009/0143359-3, Relator: Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, Data de Julgamento: 06/06/2013, T6 - SEXTA TURMA, Data de Publicação: DJe 21/06/2013)”

Trata-se de Agravo regimental interposto pelo SINDPREVS-SC (Sindicato dos trabalhadores em saúde e previdência do serviço público federal no estado de Santa Catarina-SC) contra o INSS alegando, em síntese, que como não há regulamentação para o exercício de greve do servidor público, não se pode aplicar a penalidade prevista no art. 44 da Lei 8.112/90, qual seja, falta do serviço, eis que a greve e a falta são situações jurídicas diferentes.

O Ministro Relator Sebastião Reis Júnior foi sucinto em seu voto, negando provimento ao agravo, no sentido de que é lícito o desconto dos dias parados, haja vista entendimento solidificado do STJ de que o contrato de trabalho fica suspenso, salvo acordo que faça previsão à compensação dos dias parados.

O Ministro colaciona, ainda, os seguintes precedentes:

“ADMINISTRATIVO. GREVE. SERVIÇO PÚBLICO. DESCONTO. DIAS PARALISADOS. POSSIBILIDADE. SUSPENSÃO. CONTRATO DE TRABALHO. PRECEDENTES

1. A Primeira Seção, após o julgamento do MS 15.272/DF, tem reconhecido que é lícito o desconto dos dias não trabalhados em decorrência de movimento paredista. Naquela ocasião, acolheu-se a tese de que a greve acarreta a suspensão do contrato do trabalho, consoante disposto no art. 7º da Lei 7.783/1989 e, salvo acordo específico formulado entre as partes, não gera direito à remuneração.

2. Desse modo, acham-se autorizados os descontos remuneratórios pelos dias não trabalhados, a menos que haja entendimento entre os interessados para assegurar a reposição.

3. Agravo regimental não provido. (AgRg na Pet 8.050/RS, Primeira Seção, Ministro Castro Meira, DJe 25/2/2011 - grifo nosso)”

“MANDADO DE SEGURANÇA. GREVE DOS ADVOGADOS PÚBLICOS. AÇÃO AJUIZADA POR ENTIDADES DE CLASSE. LEGITIMIDADE. DESCONTOS DOS DIAS PARADOS. POSSIBILIDADE. TERMO INICIAL. DATA EM QUE PROFERIDA DECISÃO NA SUSPENSÃO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. COMPENSAÇÃO, NECESSIDADE DE PROCESSO ADMINISTRATIVO E LIMITE DOS DESCONTOS: QUESTÕES PREJUDICADAS. ORDEM DENEGADA.

[...] 2. É possível o desconto dos dias parados em virtude de greve, porquanto, nos termos do art. 7º da Lei nº 7.783/89, a paralisação suspende o contrato de trabalho. [...] (MS 13.607/DF, Terceira Seção, Ministra Maria Thereza de Assis Moura, DJe 1º/8/2011 - grifo nosso)”

Foi negado provimento ao agravo regimental por unanimidade. As Ministras Assuete Magalhães e Maria Thereza de Assis e a Desembargadora Alderita Ramos de Oliveira seguiram o voto do Ministro Relator.

O argumento utilizado para que o desconto não ocorra diz respeito, justamente, ao princípio da legalidade, no sentido de que já que a redução salarial não está regulamentada, nem mesmo proveniente de movimento paredista, uma vez que não há regulamentação específica da greve do servidor público, o desconto é legalmente inviável.

O provimento do julgado em análise foi negado simplesmente com base em entendimento jurisprudencial consolidado, haja vista que tal entendimento é de que o desconto é possível, já que há suspensão do contrato de trabalho, salvo compensação das horas paradas.

Como não há lei específica, no caso em questão, foi privilegiado o que a jurisprudência vem firmando, ou seja, a possibilidade de desconto dos dias parados e o não desconto somente se dará com a devida compensação das horas não trabalhadas.

3.3.3 *Apelação Cível nº 20209 (2010.002020-9/RN), Relatora Juíza Maria Zeneide Bezerra, Data do julgamento 25/05/2010, 2ª Câmara Cível*

“ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. APELAÇÃO CÍVEL. GREVE DOS SERVIDORES DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL DE CURRAIS NOVOS. INCIDÊNCIA DA LEI Nº 7783/1989 – LEI DE GREVE, ATÉ REGULAMENTAÇÃO POR LEGISLAÇÃO PRÓPRIA. ENTENDIMENTO DO STF. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE ILEGALIDADE OU ABUSIVIDADE DO MOVIMENTO PAREDISTA. EXCEÇÃO QUANTO Á POSSIBILIDADE DE DESCONTO DOS DIAS PARADOS. INTELIGÊNCIA DO ART. 6º, § 2º DA LEI DE GREVE. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

1. Conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, a norma aplicável à greve no Serviço Público é a Lei nº 7783/1989, até que seja editada legislação própria.

2. Os descontos dos dias parados de servidores públicos grevistas está condicionado ao reconhecimento de ilegalidade do movimento paredista, sob pena de haver infringência ao art. 6º, § 2º da Lei nº 7783/1989.

3. Recurso conhecido e provido. (TJ-RN - AC: 20209 RN 2010.002020-9, Relator: Juíza Maria Zeneide Bezerra (Convocada), Data de Julgamento: 25/05/2010, 2ª Câmara Cível)”

Trata-se de apelação cível interposta pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Rio Grande do Norte contra sentença improcedente no Mandado de Segurança impetrado na Comarca de Currais Novos-RN em desfavor do Prefeito do Município da Comarca supracitada.

Em sede recursal, foi alegado que o desconto dos dias parados de movimento paredista deflagrado pelos professores é indevido, eis que não há amparo legal para tal medida e não há ilegalidade na greve em comento.

A relatora, no que diz respeito ao desconto dos dias parados, entende que:

“Todavia, com novo entendimento firmado pelo *Pretório Excelso*, a partir do MI nº 670, o desconto ou não dos dias parados dependerá do julgamento sobre a legalidade (ou abusividade) do movimento paredista. Até porque a greve abusiva não gera efeitos, sendo incompatível com a declaração de abusividade do movimento grevista o estabelecimento de quaisquer vantagens ou garantias a seus partícipes, que assumiram os riscos inerentes à utilização do instrumento de pressão máximo.”

Neste diapasão, a Relatora narra que não há pronunciamento do Judiciário a respeito da legalidade da greve em questão e, portanto, a Administração Pública não poderia impor sanção administrativa por motivos de greve, como o desconto dos dias parados.

Entende, ainda, que se houve cumprimento do calendário escolar por meio dos servidores públicos, professores, e efetivo trabalho, o desconto dos dias parados configuraria enriquecimento ilícito da Administração Pública Municipal, eis que o serviço foi devidamente prestado e, portanto, a remuneração deve ser repassada aos servidores.

A Relatora conheceu e deu provimento ao recurso interposto para que não houvesse restituição aos cofres públicos dos valores descontados dos servidores em razão do movimento paredista.

Portanto, a jurisprudência majoritária tem entendimento de que o desconto dos dias parados é permitido, porém, é lícita a compensação referente às horas paradas, com o objetivo de não haver o desconto. No sentido de que, caso haja a devida prestação dos serviços públicos, mesmo que compensados, deve haver a contraprestação aos servidores e o pagamento.

CONCLUSÃO

A greve no serviço público é claramente resguardada pela Constituição Federal de 1988, eis que o servidor público, atualmente, também detém o direito de pleitear por melhores condições de trabalho, bem como o servidor privado. Tal prerrogativa é solidificada diante da dignidade da pessoa humana.

Bem como abordado em todo o trabalho, a falta de legislação específica e a mora do Poder Legislativo resultam em falta de segurança jurídica ao servidor público e à população, a qual usufrui do serviço público.

Mesmo com a posição do Supremo Tribunal Federal em fazer analogia à lei de greve do serviço privado, percebe-se que, na prática, a diferença existente entre setor público e privado gera problemas na aplicabilidade de uma mesma lei para as duas esferas, mesmo resguardando as peculiaridades da Administração Pública.

Todavia, mesmo com a ausência de regulamentação específica, o direito de greve do servidor público é constitucional e seu exercício ocorre nos moldes do entendimento do Poder Judiciário.

Percebe-se que os problemas especificados nesse trabalho, negociação prévia e desconto dos dias parados, apesar de controversos, estão pacificados na jurisprudência em sentido amplo, ao passo que os casos específicos devem ser apreciados no mérito e cada um permite, ainda, conclusões diferenciadas, considerando que não há lei específica que possa ser utilizada.

A negociação prévia, tal qual prevista no art. 3º da Lei nº 7.783/89, configura-se como requisito para que a greve seja legal inclusive na esfera pública.

Mesmo considerando que a negociação se dará entre servidor e ente estatal, esse diálogo é a porta de entrada para que possível acordo possa ser devidamente regulamentado pelo Poder Legislativo, respeitando-se o princípio da legalidade.

No mesmo sentido, conferir ao servidor público acessibilidade de contato com o ente estatal, por meio de gestores e outros representantes da Administração Pública, assegura o direito inerente a qualquer trabalhador, o de poder reivindicar melhores condições de trabalho, não diferenciando, contudo, a natureza da relação de trabalho, privada ou pública.

A negociação prévia se dará em moldes parecidos do serviço privado, salvo algumas peculiaridades inerentes à esfera pública, tais como a formalidade e as condições advindas de lei, exceto que, caso seja frutífera, o termo acordado deve ser encaminhado ao Poder Legislativo, diferentemente do setor privado.

No tocante ao desconto dos dias parados, o empregador privado detém a faculdade de descontar ou não. Já no caso da esfera pública, a jurisprudência vem se consolidando no sentido de que o desconto é cabível, todavia, é lícito acordo de compensação de horas dos dias parados, para que o vencimento seja integralmente pago aos servidores grevistas.

A possibilidade do desconto advém do fato de que, se não há prestação do serviço, a prestação do vencimento também não é devida, considerando a liberdade de trabalhar ou não.

A supremacia do interesse público foi amplamente contemplada neste ponto, eis que independente das condições atuais de trabalho do servidor público, condições essas que são previstas em lei, caso o serviço não seja prestado, o Estado não deve remuneração.

Ao possibilitar a compensação de horas e o conseqüente não desconto, todavia, percebe-se que alternativas são concedidas aos servidores para não haja desfalque no vencimento, ao mesmo tempo em que os serviços à população seriam devidamente prestados e compensados.

Vale ressaltar que caso a greve seja deflagrada por motivos de remuneração, como por exemplo atraso no pagamento do vencimento, o desconto dos dias parados não é cabível.

O trabalho em análise permitiu a percepção de que somente com lei infraconstitucional específica que o exercício de greve no serviço público ocorrerá de forma tranquila e segura.

Ao passo que os diversos projetos de lei no Congresso Nacional resguardam o que já vem sendo aplicado na jurisprudência atual, tanto no que diz respeito à negociação prévia quanto ao desconto dos dias parados. Nesse contexto, faz-se mister a atuação do Poder Judiciário até que a lei específica seja regulamentada.

A realização do presente trabalho permitiu verificar, em juízo conclusivo, que:

- 1) A falta de legislação infraconstitucional específica do servidor público confere insegurança jurídica a todos os envolvidos, considerando que, ainda que a jurisprudência esteja cada vez mais consolidada, o exercício de greve fica, muitas vezes, à margem da discricionariedade do judiciário;
- 2) A negociação prévia prevista na lei de greve do setor privado é perfeitamente cabível na esfera pública, considerando-se os moldes adequados de tais negociações, face ao princípio da legalidade, uma vez que o movimento paredista pode ser rapidamente cessado quando a negociação for frutífera;
- 3) No que tange ao desconto dos dias parados, o entendimento de que o corte do vencimento é possível preserva a continuidade dos serviços públicos, bem como a séria prestação dos serviços por meio do Estado, a fim de que não haja prejuízo para a população, ao passo que a possibilidade de compensação de horas e o devido pagamento permitem que o servidor público tenha vias alternativas de receber corretamente o vencimento, mesmo não trabalhando e aderindo ao movimento grevista.
- 4) Percebe-se, ainda, que os projetos de lei tramitando no Congresso Nacional vislumbram a greve no serviço público de maneira corretamente adaptada aos princípios inerentes à Administração Pública e que sua apreciação e edição de lei específica se tornam cada vez mais urgentes.

Diante das conclusões alcançadas, é possível constatar a necessidade de retomada do tema pelo Poder Legislativo, no sentido de estabelecer o devido regramento da matéria, a fim de que o exercício da greve do servidor público seja, enfim, amparada e seja conferida a necessária segurança jurídica aos agentes da greve, servidores públicos, e à população.

REFERÊNCIAS

- ACKERMAN, Mário. **O direito à liberdade de associação e de negociação coletiva e sua essencialidade do contexto do trabalho decente**. Revista do Tribunal Superior do Trabalho, v. 76, n. 4, out/dez, 2010.
- AGUILAR, Fernando Herren. **Serviços Públicos: doutrina, jurisprudência e legislação**. São Paulo: Saraiva, 2011.
- AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.
- ALMEIDA, Aline Paola Correa Braga Câmara de. **As tarifas e as demais formas de remuneração dos serviços públicos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- ANTUNES ROCHA, Cármen Lúcia. **Princípios constitucionais dos servidores públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos Serviços Público**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.
- ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Negociação coletiva dos servidores públicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- BARACAT, Eduardo Milleo. **Greve e interdito proibitório: contornos dos interesses tutelados – La greve et lês actions possessoires: l'enjeu dès intérêts proteges**. Revista Jurídica, Curitiba, n. 22, 2009.
- BASILE, César Reinaldo Offa. **Direito do trabalho: duração do trabalho a direito de greve**. 3. ed., São Paulo: Saraiva, 2011, v. 28.
- BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. 3.ed., São Paulo: Saraiva, 1992.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 22 de jul. 2013.
- BRASIL. **Lei nº 7.783, de 28 de julho 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/17783.htm>. Acesso em: 30 de jul. 2013.
- BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm>. Acesso em: 15 de ago. 2013.
- BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e

dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm>. Acesso em: 02 de ago. 2013.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 83/2007**. Define os serviços ou atividades essenciais, para os efeitos do direito de greve, previstos no parágrafo 1º do artigo 9º da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=80131>. Acesso em: 25 de set. 2013.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 710/2011**. Disciplina o exercício do direito de greve dos servidores públicos, previsto no inciso VII do art. 37 da Constituição Federal. Disponível em <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=103493>. Acesso em: 25 de set. 2013.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4.532/2012**. Dispõe sobre a democratização das relações de trabalho, o tratamento de conflitos e estabelece as diretrizes básicas da negociação coletiva dos servidores públicos, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica ou fundacional dos Poderes da União, dos Estados, do DF e dos municípios. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1030360&filenome=PL+4532/201>. Acesso em: 25 de set. 2013.

BRASIL. **Proposta de minuta ao Projeto de Lei**. Dispõe sobre a greve do servidor público. Disponível em <<http://www.romerojuca.com.br/site/noticia/romero-juca-apresenta-projeto-sobre-direito-de-greve----leia-o-projeto/>>. Acesso em: 25 de set. 2013.

BRASIL.SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **MI nº 107/DF** Relator: Ministro Moreira Alves, Brasília, DF, 21, setembro, 1990.

BRASIL.SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **MI nº 708/DF** Relator: Ministro Gilmar Mendes, Brasília, DF, 25, outubro, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CORTEZ, Julpiano Chaves Cortez. **A Lei de greve**. São Paulo: LTR, 2010.

COUTO, Reinaldo. **Curso de direito administrativo: segundo a jurisprudência do STJ e STF**. São Paulo: Atlas, 2011.

CUNHA, Renato Alvez Bernardo da. **Serviços públicos essenciais: o princípio da continuidade e o inadimplemento do consumidor**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. **Servidores públicos na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2011.

EINSENMANN, Charles. **O direito administrativo e o princípio da legalidade**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, nº 56, 1959.

FRAGA, Ricardo Carvalho; VARGAS, Luiz Alberto de. **Greve dos servidores públicos: o direito de greve dos servidores públicos após a decisão do Supremo Tribunal Federal**. In:

THOME, Candy Florencio; SCHWARZ, Rodrigo Garcia (Org.); SEGOVIA, Amparo Merino et al. **Direito coletivo do trabalho**: curso de revisão e atualização. Rio de Janeiro: Elsevier: Campus, 2010. Xvii.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

LIMA, Francisco Gérson Marques de. **O STF na crise institucional brasileira: estudos de casos: abordagem interdisciplinar de sociologia constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2009.

LIMA, Juliana Maggi. O direito de greve dos servidores públicos e o STF. In: COUTINHO, Diogo R. ; VOJVODIC, Adriana M. (Coord). **Jurisprudência constitucional: como decide o STF?** São Paulo: Malheiros, 2009.

LOBO, Eugênio Roberto Haddock. **A greve no Brasil e sua relação com o tempo**. Revista da Academia Nacional de Direito do Trabalho, 1994.

LOPES MEIRELLES, Hely. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 6 ed. Niterói: Impetus, 2012.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito do Trabalho**. 23 ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2007.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional Administrativo**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 186.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical**. 4. ed. São Paulo: LTR, 2008.

_____. **Direito Sindical**. São Paulo: Saraiva, 1989.

NOHARA, Irena Patrícia. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2011.

PASQUALOTTO, Adalberto. **Os serviços públicos no Código de Defesa do Consumidor**. Revista de Direito do Consumidor. V. 1, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

PISTORI, Gerson Lacerda. **Direito de greve: origens históricas e sua repercussão no Brasil**. Caderno de Doutrina e Jurisprudência da EMATRA XV, 2005, v. 1, n. 2.

RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves e Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. **Supremacia do Interesse Público e outros temas relevantes do Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2011.

REPASSI, Rinaldo Guedes. **Direito de greve de Servidores Públicos**. 1. ed. São Paulo: LTR, 2005.

ROMITA, Arion Sayão. **Direitos Fundamentais nas Relações de Trabalho**. 2. ed. São Paulo: LTR, 2007.

SANTOS, Enoque Ribeiro dos. SILVA, Juliana Araújo Lemos da. **Direito de Greve do Servidor Público como norma de eficácia contida**. In: Revista LTR – Volume 69, nº. 05, 2005.

SANTOS, Fernanda Marinela de Sousa. **Servidores Públicos**. Niterói: Impetus, 2010.

SARLET, Ingo. **Direitos Fundamentais Sociais, “Mínimo Existencial” e Direito Privado: Breves Notas sobre Alguns Aspectos da Possível Eficácia dos Direitos Sociais nas Relações entre Particulares** in SARMENTO, Daniel, GALDINO, Flávio (org.), **Direitos Fundamentais: Estudos em Homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres**, RJ: Renovar, 2006.

SILVA, Antônio Álvares da. **Greve no Serviço Público depois da Decisão do STF**. São Paulo: LTR, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 6. ed. São Paulo : Malheiros, 2003.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2002.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **AgRg na MC 15656/DF**, Rel. Ministro Og Fernandes, Terceira Seção, julgado em 24/06/2009, DJe 01/07/2009. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/>>. Acesso em: 15 de set. 2013.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Petição 6642/RS (2008/0165320-8)**, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Terceira Seção, julgado em 12/05/2010, DJe 16/02/2011. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/>>. Acesso em: 17 de set. 2013.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO SERGIPE. **Ação Declaratória 2011123126 / SE**, Relatora Desembargadora Suzana Maria Carvalho Oliveira, Tribunal Pleno, julgado em 19/09/2012. Disponível em <<http://www.tjse.jus.br/>>. Acesso em: 15 de set. 2013.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Recurso Ordinário 66451620105020000 (6645-16.2010.5.02.0000)**, Rel. Ministro Maurício Godinho Delgado, Seção Especializada em Dissídios Coletivos, julgado em 15/04/2013, DJe 19/04/2013. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br/>>. Acesso em: 01 de out. 2013.

ANEXOS

ANEXO A: PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 83, DE 2007

Define os serviços ou atividades essenciais, para os efeitos do direito de greve, previstos no parágrafo 1º do artigo 9º da Constituição Federal, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º. Constitui-se como serviço ou atividades essenciais, para os efeitos do direito de greve, previstos no art. 9º, § 1º da Constituição Federal, aqueles caracterizados como de urgência médica, necessários à manutenção da vida.

Art. 2º. Em caso de deflagração de greve em uma das categorias profissionais, vinculada à prestação dos serviços previstos no artigo anterior, ficam os trabalhadores responsáveis pela manutenção dos serviços considerados essenciais, podendo, para tanto, organizar escalas especiais de plantão.

Art. 3º. O sindicato profissional ou a assembléia da categoria deverá indicar os trabalhadores que deverão se revezar na manutenção dos serviços essenciais, como determina o artigo anterior.

Art. 4º. Os trabalhadores em greve poderão eleger uma comissão para organização do movimento, sendo vedada a dispensa de seus integrantes em razão da paralisação.

Parágrafo único. Os empregadores não podem, durante a greve e em razão dela, demitir ou substituir os trabalhadores grevistas.

Art. 5º. É lícito a ação de trabalhadores em atividades tendentes a obter a adesão à greve dos demais trabalhadores da categoria, desde que a ação seja feita de forma pacífica.

Art. 6º. A greve cessará por decisão da categoria profissional que a decretar, sendo vedada a interferência quanto ao exercício da mesma pelas autoridades públicas, inclusive judiciária.

Art.7º. As reivindicações dos trabalhadores grevistas poderão ser encaminhadas por negociação coletiva, admitida a mediação.

Art. 8º. Os abusos que forem cometidos submetem os seus responsáveis às disposições da legislação penal.

Art. 9º. Fica vedada a interferência das Forças Armadas em conflitos trabalhistas, em especial no caso de greve.

Art. 10. Os servidores públicos exercerão o direito de greve de acordo com as normas fixadas na presente lei.

Art. 11. É proibido o *lockout*.

Art. 12. Será nulo de pleno direito todo o ato que signifique repressão, coação, prejuízo ou discriminação quanto ao trabalhador por motivo de adesão ou não à greve.

Art. 13. Os serviços e atividades não mencionadas nesta lei, não serão em nenhuma hipótese considerados como essenciais ou inadiáveis para o atendimento das necessidades da comunidade.

Art. 14. Esta lei entre em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O projeto agora apresentado visa a servir como mais uma contribuição para a discussão em torno desse tema tão polêmico que é o direito de greve.

Não há servidor que falta o trabalho por motivo de greve, movimento paredista coletivo que visa demonstrar à sociedade e aos patrões a insustentabilidade dada a situação remuneratória frente às necessidades mínimas de sobrevivência dos trabalhadores, que o faça por mero capricho. A greve é um instrumento de luta, legítimo dos trabalhadores, porém deve e é sempre utilizado como recurso no processo de negociação. Os desgastes psicológicos a que são levados os integrantes de uma determinada categoria em greve são enormes.

Se o governo reconheceu as greves, negociou com seus comandos e buscou soluções é porque aceitou a situação difícil em que se encontravam seus servidores que foram à greve como último recurso. Vale salientar, que a Lei nº 8.632 de 04.03.93 anistiou as lideranças sindicais que foram acometidas de todo o tipo de punições de 1988 até a data da publicação da mesma. Desta sorte as lideranças tiveram suas

faltas e punições anistiadas, enquanto os servidores públicos federais civis permanecem com restrições em suas vidas funcionais decorrentes destas faltas por motivo de greve.

Queremos ainda, nesta justificativa registrar que estamos apenas reapresentando o projeto original que hora já apresentado na Câmara dos Deputados.

Sala das Sessões, de 2007

Senador PAULO PAIM

ANEXO B: PROJETO DE LEI DO SENADO Nº710, DE 2011

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 710, DE 2011

SENADO FEDERAL Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 710, DE 2011

Disciplina o exercício do direito de greve dos servidores públicos, previsto no inciso VII do art. 37 da Constituição Federal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Capítulo I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º 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, é assegurado na forma e nas condições previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Não são considerados servidores públicos, para os fins desta Lei, Senadores, Deputados Federais, Deputados Distritais, Deputados Estaduais, Vereadores, Ministros de Estado, Diplomatas, Secretários Estaduais, Secretários Municipais, membros do Poder Judiciário e do Ministério Público.

Art. 2º Considera-se exercício do direito de greve a paralisação coletiva, total ou parcial, da prestação de serviço público ou de atividade estatal dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 3º Cabe à entidade sindical dos servidores convocar, na forma do seu estatuto, assembleia geral que definirá as reivindicações da categoria e deliberará sobre a paralisação coletiva da prestação de serviço público ou de atividade estatal.

§ 1º O estatuto da entidade sindical deverá prever as formalidades de convocação e o *quorum* para a deliberação, tanto da deflagração, quanto da cessação da greve, obedecido o princípio da máxima representatividade.

§ 2º Na falta de entidade sindical, a assembleia geral dos servidores interessados deliberará para os fins previstos no *caput* deste artigo, constituindo comissão de negociação.

Art. 4º A entidade sindical ou a comissão especialmente eleita representará os interesses dos servidores nas negociações coletivas ou em juízo.

Capítulo II

NEGOCIAÇÃO COLETIVA E MÉTODOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DOS CONFLITOS

Art. 5º As deliberações aprovadas em assembleia geral, com indicativo de greve, serão notificadas ao Poder Público para que se manifeste, no prazo de trinta dias, acolhendo as reivindicações, apresentando proposta conciliatória ou fundamentando a impossibilidade de seu atendimento.

Art. 6º Serão obedecidos, na negociação coletiva envolvendo os servidores e o Poder Público, os preceitos da Convenção nº 151, da Organização Internacional do § 1º Havendo acordo integral, encerrar-se-á a negociação coletiva com a assinatura de termo de acordo pelos representantes do Poder Público e dos servidores.

Trabalho, nos termos do decreto presidencial que a promulga.

Art. 7º Após a notificação de que trata o art. 5º, o Poder Público instalará mesa emergencial de negociação coletiva, como espaço específico destinado ao tratamento das reivindicações dos servidores públicos.

§ 1º Havendo acordo integral, encerrar-se-á a negociação coletiva com a assinatura de termo de acordo pelos representantes do Poder Público e dos servidores.

§ 2º As cláusulas do termo de acordo abrangidas por reserva legal e por reserva de iniciativa serão encaminhadas ao titular da iniciativa da respectiva lei, para que as envie, na forma de projeto, ao Poder Legislativo, obedecidas as balizas orçamentárias e as de responsabilidade fiscal.

§ 3º Quando o titular da iniciativa legislativa de que trata o § 2º deste artigo for o Chefe do Poder Executivo, o projeto de lei será encaminhado em regime de urgência constitucional ao Poder Legislativo.

§ 4º Havendo acordo parcial, a parte consensual seguirá o previsto nos §§ 1º e 2º deste artigo e a parte controversa será submetida, se for o caso, a processos alternativos de solução de conflitos de que trata o art. 8º desta Lei, ou ao Poder Judiciário.

§ 5º Não havendo acordo, a matéria receberá o tratamento descrito na parte final do § 4º deste artigo.

Art. 8º Caso reste infrutífero o processo de negociação envolvendo os servidores e o Poder Público, a § 3º Não havendo acordo, a matéria será submetida ao Poder Judiciário. Pauta de reivindicações poderá, caso haja consenso, ser submetida a métodos alternativos de solução de conflitos como mediação, conciliação ou arbitragem, instituídos de modo a garantir a independência e a imparcialidade da decisão e a inspirar confiança nas partes interessadas.

§ 1º Solucionado o conflito, será subscrito termo pelos representantes dos servidores e do Poder Público, ou será proferida sentença arbitral, observado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 7º desta Lei.

§ 2º Havendo acordo parcial, a parte consensual seguirá o previsto nos §§ 1º e 2º do art. 7º desta Lei e a parte controversa será submetida ao Poder Judiciário.

§ 3º Não havendo acordo, a matéria será submetida ao Poder Judiciário.

Capítulo III

GREVE

Art. 9º Caso não tenham sido atendidas as reivindicações dos servidores por intermédio da negociação coletiva e dos métodos alternativos de solução de conflitos de que trata esta Lei, é facultada aos servidores a deflagração da greve.

Art. 10. São requisitos para a deflagração da greve, que deverão ser cumpridos até o décimo quinto dia que antecede o início da paralisação:

I – demonstração da realização de tentativa infrutífera de negociação coletiva e da adoção dos métodos alternativos de solução de conflitos de que trata esta Lei, obedecidas as balizas constitucionais e legais de regência e o disposto nesta Lei;

II – comunicação à autoridade superior do órgão, entidade ou Poder respectivo;

III – apresentação de plano de continuidade dos serviços públicos ou atividades estatais, consoante definição contida nos arts. 18 e 19 desta Lei, inclusive no que concerne ao número mínimo de servidores que permanecerão em seus postos de trabalho;

IV – informação à população sobre a paralisação e as reivindicações apresentadas ao Poder Público;

V – apresentação de alternativas de atendimento ao público.

Parágrafo único. A greve deflagrada sem o atendimento dos requisitos previstos neste artigo é considerada ilegal.

Art. 11. São assegurados aos grevistas, entre outros direitos:

I – o emprego de meios pacíficos tendentes a persuadir os servidores a aderirem à greve;

II – a arrecadação de fundos e a livre divulgação do movimento paralista.

§ 1º Os meios adotados por servidores e pelo Poder Público não poderão violar ou constranger os direitos e garantias de outrem.

§ 2º É vedado ao Poder Público adotar meios dirigidos a constranger o servidor ao comparecimento ao trabalho ou de frustrar a divulgação do movimento.

§ 3º As manifestações e atos de persuasão utilizados pelos grevistas não poderão impedir o acesso ao trabalho nem causar ameaça ou dano à propriedade ou a pessoa.

Art. 12. A participação em greve não suspende o vínculo funcional.

Art. 13. São efeitos imediatos da greve:

I – a suspensão coletiva, temporária, pacífica e parcial da prestação de serviço público ou de atividade estatal pelos servidores públicos;

II – a suspensão do pagamento da remuneração correspondente aos dias não trabalhados;

III – a vedação à contagem dos dias não trabalhados como tempo de serviço, para quaisquer efeitos.

§ 1º Admite-se, limitado a trinta por cento do período da paralisação, a remuneração dos dias não trabalhados, bem como o seu cômputo como efetivo serviço, no caso de ter havido previsão expressa de sua compensação no termo de negociação coletiva, no termo firmado no âmbito dos procedimentos de solução alternativa do conflito, na sentença arbitral, ou na decisão judicial que tenha declarado a greve legal. § 2º Serão considerados atos de improbidade administrativa, previstos no art. 10.

§ 2º Serão considerados atos de improbidade administrativa, previstos no art. 10, *caput* e incisos I, VII ou IX, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, os procedimentos comissivos ou omissivos do agente público que contrariarem o disposto no § 1º deste artigo, sem prejuízo das sanções administrativas, civis ou penais, aplicáveis ao autor, previstas em legislação específica.

§ 3º Os servidores em estágio probatório que aderirem à greve devem compensar os dias não trabalhados de forma a completar o tempo previsto na legislação.

Art. 14. Outras questões referentes às relações estatutárias que eventualmente surjam durante o período da greve serão regidas por termo de acordo firmado pela respectiva entidade sindical e pelo Poder Público no âmbito de negociação coletiva, ou em alguma das formas de solução alternativa do conflito previstas no art. 8º desta Lei, ou, ainda, por decisão judicial.

Art. 15. É vedado ao Poder Público, durante a greve e em razão dela, demitir, exonerar, remover, substituir, transferir ou adotar qualquer outra medida contra o servidor em greve, salvo, nas hipóteses excepcionais mencionadas nesta Lei.

Art. 16. Durante a greve, a entidade sindical ou a comissão de negociação, mediante acordo com o Poder Público, manterá em atividade equipes de servidores com o propósito de assegurar as atividades cuja paralisação resulte em prejuízo irreparável, pela deterioração irreversível de bens, máquinas e equipamentos, bem como a manutenção daqueles essenciais à retomada das atividades do órgão, quando da cessação do movimento.

Art. 17. São considerados serviços públicos ou atividades estatais essenciais aqueles que afetem a vida, a saúde e a segurança dos cidadãos, em especial:

I – a assistência médico-hospitalar e ambulatorial;

II – os serviços de distribuição de medicamentos de uso continuado pelo Serviço Único de Saúde;

III – os serviços vinculados ao pagamento de benefícios previdenciários;

IV – o tratamento e o abastecimento de água;

V – a captação e o tratamento de esgoto e lixo;

VI – a vigilância sanitária;

VII – a produção e a distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;

VIII – a guarda de substâncias radioativas e equipamentos e materiais nucleares;

IX – as atividades de necropsia, liberação de cadáver, exame de corpo de delito e de funerária;

X – a segurança pública;

XI – a defesa civil;

XII – o serviço de controle de tráfego aéreo;

XIII – o transporte coletivo;

XIV – as telecomunicações;

XV – os serviços judiciários e do Ministério Público;

XVI – a defensoria pública;

XVII – a defesa judicial da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das suas respectivas autarquias e fundações;

XVIII – a atividade de arrecadação e fiscalização de tributos e contribuições sociais;

XIX – o serviço diplomático;

XX – os serviços vinculados ao processo legislativo; e

XXI – o processamento de dados ligados a serviços essenciais.

Art. 18. Durante a greve em serviços públicos ou atividades estatais essenciais, ficam as entidades sindicais ou os servidores, conforme o caso, obrigados a manter em atividade percentual mínimo de sessenta por cento do total dos servidores, com o propósito de assegurar a regular continuidade da

prestação dos serviços públicos ou atividades estatais indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

Parágrafo único. O percentual mínimo de que trata o *caput* será de oitenta por cento do total de servidores, durante a greve em serviços públicos ou atividades essenciais de que trata o inciso X do art. 17.

Art. 19. No caso de greve em serviços públicos ou atividades estatais não-essenciais, as entidades sindicais ou os servidores, conforme o caso, são obrigados a manter em atividade percentual mínimo de cinquenta por cento do total dos servidores, com o propósito de assegurar a regular continuidade da prestação dos serviços públicos ou das atividades estatais indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

Art. 20. O descumprimento dos percentuais mínimos fixados nos arts. 18 e 19 desta Lei dá ensejo à declaração da ilegalidade da greve.

Art. 21. No caso de inobservância do disposto nos arts. 18 e 19 desta Lei, o Poder Público assegurará a prestação dos serviços públicos afetados.

Art. 22. Passadas quarenta e oito horas da ciência da decisão judicial que tenha determinado o cumprimento dos percentuais mínimos fixados nesta Lei sem que ele tenha ocorrido, o Poder Público poderá realizar, em caráter emergencial, contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, de que trata a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, ou legislação estadual, distrital, ou municipal análoga.

Art. 23. A greve cessará:

I – por deliberação dos filiados;

II – por celebração de termo de acordo com o Poder Público ou pelo cumprimento de sentença arbitral;

III – por decisão adotada pelo Poder Judiciário.

Art. 24. Cessada a greve, nenhuma penalidade poderá ser imposta ao servidor público em face de sua participação no movimento, observados os preceitos desta Lei.

Art. 25. A inobservância das normas contidas nesta Lei pelos servidores ou por seus representantes dá ensejo à declaração de ilegalidade da greve.

Art. 26. Constitui abuso do direito de greve, punível na forma do art. 27, a manutenção da paralisação após a celebração de acordo ou a prolação de sentença arbitral ou decisão judicial.

Parágrafo único. Na vigência de acordo, sentença arbitral ou decisão judicial, não constitui abuso do exercício do direito de greve a paralisação que:

I – tenha por objetivo exigir o cumprimento de cláusula ou condição;

II – seja motivada pela superveniência de fato novo ou acontecimento imprevisto que modifique substancialmente a relação estatutária.

Art. 27. A responsabilidade pelos atos praticados no curso da greve será apurada, conforme o caso, segundo a legislação específica, administrativa, civil ou penal.

Parágrafo único. Deverá o Ministério Público, de ofício, requisitar a abertura do competente inquérito e oferecer denúncia quando houver indício da prática de delito.

Capítulo IV

Art. 29. APRECIÇÃO DA GREVE PELO PODER JUDICIÁRIO

Art. 28. As ações judiciais envolvendo greve de servidores públicos serão consideradas prioritárias pelo Poder Judiciário, ressalvados os julgamentos de *habeas corpus* e de mandados de segurança.

Art. 29. Por iniciativa de qualquer das partes ou do Ministério Público, o juízo ou Tribunal competente decidirá sobre a procedência, total ou parcial, ou improcedência das reivindicações.

Art. 30. Submetida a análise da greve ao Poder Judiciário, o juízo ou Tribunal da causa decidirá, inicialmente, sobre a eventual inexistência de efetivo interesse de uma das partes em implementar o processo de negociação coletiva de que trata esta Lei, após o que, o julgamento seguirá o disposto nesta Lei.

§ 1º Caso a não-implementação efetiva do processo de negociação coletiva seja imputada ao Poder Público, serão considerados atos de improbidade administrativa, previstos no art. 11, inciso II, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, os procedimentos comissivos ou omissivos do agente público designado para representar o Poder Público no processo de negociação coletiva de que trata esta Lei.

§ 2º Se a responsabilidade pela não-implementação efetiva do processo de negociação coletiva recair sobre os representantes dos trabalhadores, será atribuída multa à entidade sindical em valor proporcional à sua condição econômica e à relevância do serviço público ou atividade estatal afetada.

Art. 31. As providências necessárias ao cumprimento da decisão judicial favorável aos servidores públicos serão adotadas num período máximo de trinta dias, contado da intimação do Poder Público.

Parágrafo único. Expirado o prazo estabelecido no *caput* deste artigo, será fixada multa diária pelo juízo ou Tribunal da causa, sem prejuízo das sanções penais, civis e administrativas aos agentes públicos que derem causa à demora no cumprimento ou ao descumprimento da decisão judicial.

Art. 32. Julgada a greve ilegal, o retorno dos servidores aos locais de trabalho deverá ocorrer em prazo não superior a quarenta e oito horas contado da intimação da entidade sindical responsável.

§ 1º No caso de não haver retorno ao trabalho no prazo fixado no *caput* deste artigo, será cobrada multa diária da entidade sindical responsável, em valor proporcional à sua condição econômica e à relevância do serviço público ou atividade estatal afetada, a ser fixada pelo juízo ou Tribunal da causa.

§ 2º Os servidores que não retornarem no prazo fixado no *caput* deste artigo sujeitar-se-ão a processo administrativo disciplinar, nos termos de sua legislação estatutária.

Capítulo V

DISPOSIÇÕES GERAIS E FINAIS

Art. 33. Os empregados públicos regidos pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, submetem-se, no que concerne à disciplina do exercício do direito de greve, ao disposto na Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989.

Art. 34. É vedada a greve aos membros das Forças Armadas e aos integrantes das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares.

Art. 35. A Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 2º**

XI – descumprimento, no caso de greve dos servidores públicos, da determinação legal de manter em atividade percentual mínimo de servidores, com o propósito de assegurar a regular continuidade da prestação dos serviços públicos ou das atividades estatais, ou da decisão judicial que tenha determinado o retorno ao cargo público.

.....” (NR)

“**Art. 4º**

I – 6 (seis) meses, nos casos dos incisos I, II, IX e XI do *caput* do art. 2º desta Lei;

.....”(NR)

“**Art. 7º**

II – nos casos dos incisos I a III, V, VI e XI do art. 2º, em importância não superior ao valor da remuneração constante dos planos de retribuição ou nos quadros de cargos e salários do serviço público, para servidores que desempenhem função semelhante, ou, não existindo a semelhança, às condições do mercado de trabalho.” (NR)

“**Art. 12.**

IV – pelo cumprimento da determinação legal ou da decisão judicial de que trata o inciso XI do art. 2º desta Lei.” (NR)

Art. 36. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A redação original do inciso VII do art. 37 da Constituição Federal de 1988 foi alterada pela Emenda Constitucional nº 19, de 5 de junho de 1998, conhecida como Emenda Constitucional da Reforma Administrativa, para estabelecer que o direito de greve dos servidores públicos será disciplinado não mais por lei complementar, mas, sim, por lei específica, vale dizer, lei ordinária que disponha apenas sobre greve no serviço público.

Tal alteração teria sido causada pela dificuldade em se obter o *quorum* qualificado para aprovação de projeto de lei complementar em matéria com tamanho grau de complexidade.

Fundamental registrar que em 1989, menos de um ano após a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi publicada a Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989 que disciplina o exercício do direito de greve dos trabalhadores do setor privado.

No setor público o debate se torna muito mais complexo e é por isso que, passados cerca de vinte e três anos da promulgação da Constituição Federal de 1988 e cerca de treze anos da alteração empreendida pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, o direito de greve dos servidores públicos ainda se encontra com seu exercício mitigado em face da inexistência de norma que lhe fixe os termos e limites.

Não há como olvidar que a greve dos servidores públicos impacta imediatamente os serviços públicos prestados aos cidadãos, serviços esses imantados pelo princípio da não-interrupção.

Aqui, diferentemente do que ocorre no setor privado, não há oposição entre o capital e o trabalho, e, sim, entre o Estado e seus servidores, com claros reflexos no atendimento das demandas mais essenciais da sociedade.

Ademais, a remuneração dos servidores públicos e as regras que balizam sua relação com Estado são fixadas em lei cuja iniciativa compete aos respectivos Chefes do Poder Executivo ou a autoridades da cúpula dos outros Poderes, conforme o caso.

Registre-se, ainda, que as balizas fixadas nas Leis Orçamentárias Anuais e na Lei de Responsabilidade Fiscal, consoante o disposto no art. 169, § 1º, da Constituição Federal, impõem limites aos gestores públicos no que concerne ao atendimento de demandas remuneratórias dos servidores públicos, pano de fundo dos movimentos paredistas.

Resultante dessa indesejada omissão inconstitucional é a inexistência de um conjunto de normas orgânicas e sistematizadas que tratem do tema.

Essa anomia tem como consequência as decisões tópicas e pontuais dos órgãos do Poder Judiciário em resposta às provocações judiciais, seja dos servidores, seja do Estado, referentes ao exercício do direito de greve.

Trata-se, a despeito do esforço dos envolvidos, de solução desarrazoada e ineficiente do Estado a problema de tamanha complexidade.

Vigoram, nessa lógica de decisões individualizadas, a assimetria, a desconexão e a contradição quanto aos aspectos essenciais do debate como, por exemplo, o tempo necessário para comunicação aos órgãos interessados antes da deflagração da greve, o tratamento conferido aos dias parados, a definição dos serviços considerados essenciais, o percentual mínimo de servidores que deve ser destacado para assegurar a continuidade dos serviços públicos e a mínima lesão aos cidadãos usuários desses serviços, entre outros.

Paralelamente ao ajuizamento de ações nas instâncias inferiores do Poder Judiciário para a solução de casos concretos, mencionado nos parágrafos anteriores, várias entidades sindicais impetraram mandados de injunção perante o Supremo Tribunal Federal (STF) para que, por decisão judicial da Corte Suprema fosse tornado viável o exercício do direito de greve dos servidores públicos, direito social fundamental.

Em outubro de 2007, no julgamento dos Mandados de Injunção nº 670 e 712, impetrados por entidades sindicais representativas de servidores públicos que almejavam assegurar o exercício do direito de greve por seus filiados, o STF promoveu radical alteração em sua pacífica jurisprudência, consolidada há cerca de duas décadas, e, em face da inexistência da norma regulamentadora, decidiu dar, com abrangência sobre todos os servidores públicos, solução normativa ao caso, de forma a viabilizar o exercício do direito de greve dos servidores públicos.

Entendeu o STF que, enquanto não fosse editada a lei ordinária específica de que trata o inciso VII do art. 37 da Constituição Federal, aplicar-se-ia, para a disciplina da greve no setor público, no que coubesse, o contido na Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, que disciplina o exercício do direito de greve dos trabalhadores do setor privado.

É inquestionável o fato de que a decisão do STF constitui significativo avanço no enfrentamento da questão, eis que fixa uma diretriz normativa, ainda que precária e incompleta, para o exercício do direito de greve dos servidores públicos.

Tal fato, contudo, não elide a responsabilidade do Congresso Nacional de exercer plenamente sua competência para disciplinar, por lei ordinária específica, o direito de greve dos servidores públicos.

Assim, em face do dever-poder do Congresso Nacional de deliberar sobre matéria de tamanha relevância, que diz, de um lado, com o exercício do direito de greve por parte dos servidores públicos, e, de outro, com a necessidade da sociedade de ver prestados serviços públicos com qualidade e sem solução de continuidade, é apresentado o presente projeto de lei.

Foram utilizados, como importantes insumos na construção do texto que ora se analisa, a legislação brasileira sobre o direito de greve, as Constituições e as legislações infraconstitucionais de diversos países europeus e americanos, as normas da Organização Internacional do Trabalho (OIT), os ensinamentos de importantes doutrinadores pátrios, além da análise detida da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do STF sobre o assunto.

O presente projeto de lei aborda, dentre outras, as seguintes questões que parecem essenciais:

- a) a abrangência nacional da lei e a identificação dos servidores públicos alcançados pela norma (art. 1º);
- b) o conceito de greve (art. 2º);
- c) a competência da entidade sindical dos servidores para convocar, na forma de seus estatutos, assembléia geral que definirá a pauta de reivindicações e a deflagração da greve, em homenagem ao princípio da autonomia sindical (art. 3º e 4º);
- d) a inclusão da inovadora temática da negociação coletiva e dos métodos alternativos de solução dos conflitos (no Capítulo II, arts. 5º a 8º);
- e) a fixação de requisitos para deflagração da greve (art. 10);
- f) os direitos dos grevistas (art. 11);
- g) a não suspensão do vínculo funcional, os efeitos da greve sobre a remuneração dos dias parados e sobre o cômputo do tempo de serviço (arts. 12 e 13);
- h) a definição dos serviços públicos considerados essenciais (art.17);
- i) o percentual mínimo de servidores que deve assegurar a continuidade desses serviços (art. 18);
- j) a possibilidade de contratação por tempo determinado de servidores nas hipóteses de descumprimento dos percentuais mínimos (art.20 a 22);
- l) as hipóteses de encerramento da greve (art. 23);
- m) a cláusula genérica de declaração de ilegalidade da greve (art. 25);
- n) o abuso do direito de greve (art. 26);
- o) a responsabilidade por atos praticados durante a greve (art. 27);
- p) a apreciação da greve pelo Poder Judiciário (Capítulo IV, arts. 28 a 32);
- q) a submissão do exercício do direito de greve dos empregados públicos regidos pela CLT ao regime instituído pela Lei nº 7.783, de 1989 (art. 33); e
- r) a vedação de greve às Forças Armadas, às Polícias Militares e aos Corpos de Bombeiros Militares (art. 34).

Partiu-se do pressuposto, na conformação do presente projeto, de que a greve deve ser, de fato, recurso extremo, depois de fracassadas todas as tentativas de solução negociada.

Nesse sentido, há que se registrar a ênfase conferida à tentativa de desjudicialização do conflito, seja por intermédio da negociação coletiva envolvendo os servidores e o Estado (mecanismo de autocomposição), seja pelo recurso aos métodos alternativos de solução do conflito como a mediação, a conciliação ou a arbitragem (mecanismos de heterocomposição).

O projeto de lei adota, e, de certa forma, detalha as principais diretrizes da Convenção nº 151 da OIT, que dispõe sobre relações de trabalho na administração pública, já aprovada, em 2010, pelo Congresso Nacional.

Na disciplina da negociação coletiva são feitas, obviamente, ressalvas à necessária observância das balizas constitucionais referentes ao regime jurídico e à remuneração dos servidores.

Imagina-se ter alcançado, com a presente proposição, certo equilíbrio entre as legítimas e justas demandas dos servidores públicos quanto ao exercício de um direito fundamental e a necessidade da sociedade em ver preservada a continuidade da prestação dos serviços públicos.

Por todo o exposto, espero ter a oportunidade de ver instalado amplo debate no Senado Federal para que as propostas contidas neste projeto de lei sejam aprimoradas e, ao final, aprovadas pelas Senhoras Senadoras e pelos Senhores Senadores.

Sala das Sessões,

Senador **ALOYSIO NUNES FERREIRA**

ANEXO C: PROJETO DE LEI Nº 4532, DE 2010

CÂMARA DOS DEPUTADOS
 PROJETO DE LEI Nº 4532, DE 2010
 (Do Sr. Policarpo)

Dispõe sobre a democratização das relações de trabalho, o tratamento de conflitos e estabelece as diretrizes básicas da negociação coletiva dos servidores públicos, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica ou fundacional dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O Congresso Nacional decreta:

Capítulo I

DAS DISPOSIÇÕES INTRODUTÓRIAS

Art. 1º A presente Lei tem por objetivo regulamentar o tratamento dos conflitos nas relações de trabalho entre os servidores públicos e o Estado, e definir diretrizes para a negociação coletiva 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.

Art. 2º A livre associação sindical, a negociação coletiva e o direito de greve são preceitos constitucionais indissociáveis do processo de democratização das relações de trabalho no âmbito da Administração Pública.

Art. 3º A liberdade e a autonomia de organização sindical no setor público pressupõem o direito à negociação coletiva, inclusive como instrumento de solução de conflitos nas relações de trabalho.

§ 1º A negociação coletiva dar-se-á no âmbito de um sistema permanente de negociação, a ser organizado nos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 2º O sistema permanente de negociação será integrado por órgão moderador de conflitos nas relações de trabalho entre os servidores públicos e a Administração Pública, com atribuições voltadas à garantia da transparência nas negociações.

Art. 4º A greve, assim considerada a suspensão coletiva, temporária e pacífica do serviço ou atividade da Administração Pública direta, autárquica ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, será exercida em conformidade com o estabelecido nesta Lei.

Art. 5º O direito de greve do servidor público submeter-se-á a juízo de proporcionalidade e razoabilidade.

Capítulo II

DO DIREITO À LIVRE ASSOCIAÇÃO SINDICAL

Art. 6º A livre associação sindical é garantida a todos os servidores públicos.

Art. 7º O servidor público não poderá ser prejudicado, beneficiado, isento de um dever ou privado de qualquer direito em virtude do exercício da associação sindical.

Art. 8º Fica assegurado o afastamento do servidor público para o exercício de mandato classista, em proporção a ser estabelecida pela lei que regulamenta o regime jurídico dos servidores públicos, de forma a permitir o livre exercício da atividade sindical.

Parágrafo Único. Fica assegurada dispensa de ponto ao representante sindical que componha a bancada sindical para participar de Mesa de Negociação, observado o regimento próprio.

Art. 9º Ficam asseguradas às entidades sindicais a livre divulgação de movimentos grevistas e o direito à arrecadação de fundos de greve.

Capítulo III

DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA

Art. 10. A negociação coletiva, processo de diálogo que se estabelece com vistas ao tratamento de conflitos nas relações de trabalho, se pautará pelos princípios da boa fé, do reconhecimento das partes e do respeito mútuo e deverá ser permanente, de forma a assegurar os princípios básicos da Administração Pública e, ainda, o da liberdade de associação sindical.

Art. 11. Os sistemas de negociação serão organizados com a finalidade de:

I - oferecer mecanismos eficazes ao tratamento de conflitos nas relações de trabalho;

II - definir procedimentos para a explicitação dos conflitos; e

III - firmar compromissos em que as representações compartilhem a defesa do interesse público por meio da implementação de instrumentos de trabalho que propiciem a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade, no bojo dos princípios da solidariedade e da cooperação.

Art. 12. A negociação coletiva será exercida por meio de Mesas de Negociação Permanente, a serem instituídas no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 1º As Mesas de Negociação serão regulamentadas por regimento interno, construído de comum acordo entre as partes, que assegurará a liberdade de pauta dos partícipes, o direito à apresentação formal de pleitos, o estabelecimento prévio de prazos regimentais e o acesso amplo e irrestrito a procedimentos de defesa de direitos, interesses ou demandas.

§ 2º As Mesas de Negociação serão compostas por representantes da Administração Pública e das entidades sindicais representativas da categoria interessada ou envolvida e os trabalhos serão acompanhados pelo Observatório das Relações de Trabalho do Serviço Público.

§ 3º O regimento interno da Mesa de Negociação deverá abarcar os critérios para aferição da representatividade sindical, devendo observar, no mínimo, a qualidade do sindicato como substituto processual dos servidores por ele representados.

Art. 13. Os acordos oriundos da negociação coletiva serão registrados em instrumentos firmados pelas partes e publicados no Diário Oficial correspondente.

Parágrafo Único. Dos instrumentos firmados pelas partes constará, no mínimo, a abrangência, a aplicabilidade, os prazos e a vigência do quanto acordado.

Art. 14. Os acordos firmados são bilaterais, comprometendo as partes ao cumprimento das providências para sua efetivação e ao zelo para sua manutenção.

Art. 15. Caberá ao titular do respectivo Poder homologar ou aditar as proposições apresentadas pelo sistema de negociação permanente.

Parágrafo Único. A atribuição de que trata o caput poderá ser exercida por delegação de competência.

Capítulo IV

DO DIREITO DE GREVE

Art. 16. O direito de greve é assegurado aos servidores públicos, nos termos e nos limites estabelecidos por esta Lei, competindo-lhes decidir livremente sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.

§ 1º Entende-se por greve a suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, da prestação de serviços ou atividades da administração pública direta, autárquica ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 2º São assegurados aos grevistas o emprego de meios pacíficos tendentes a persuadir os trabalhadores a aderirem à greve, a arrecadação de fundos e a livre divulgação do movimento.

Art. 17. Durante a greve, a entidade sindical e a respectiva direção do órgão, autarquia ou fundação ficam obrigados a garantir o atendimento das necessidades inadiáveis da sociedade.

Art. 18. De forma a assegurar o atendimento das necessidades inadiáveis da sociedade, o direito de greve submeter-se-á a juízo de proporcionalidade e razoabilidade, nos seguintes termos:

I – o exercício do direito de greve dos contingentes de forças policiais armadas fica condicionado à suspensão temporária, durante o período da greve, do porte de arma por parte dos policiais que aderirem ao movimento grevista.

II – o servidor que for denunciado e/ou flagrado agindo em desrespeito ao inciso I, sofrerá processo administrativo, podendo sofrer as penalidades previstas em lei.

III – excetuado o disposto para o inciso I e II, o exercício da greve será autorregulamentado pelas entidades sindicais representativas dos servidores públicos e acolhida pelo Observatório das Relações de Trabalho no serviço público.

Parágrafo Único. O projeto de autorregulamentação deve ser aprovado em instância coletiva e representativa das entidades sindicais dos servidores públicos.

Art. 19. As faltas ao trabalho em decorrência de greve serão objeto de negociação a qualquer tempo, devendo produzir um plano de compensação que contemple os dias parados e/ou o trabalho não realizado.

§ 1º Em não havendo acordo, as faltas implicarão na perda de remuneração.

§ 2º A participação do servidor em greve não será critério para avaliação de desempenho, avaliação ou índices de produtividade, ou justificativa de incapacidade para o desempenho da função pública.

§ 3º Os dias parados não serão computados para fins de estágio probatório, a que se refere o art. 20 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Art. 20. A inobservância dos princípios referidos nesta Lei acarretará em penalidades à respectiva parte.

Capítulo V

DO OBSERVATÓRIO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO NO SERVIÇO

PÚBLICO

Art. 21. Ficam instituídos os Observatórios das Relações de Trabalho no Serviço Público, no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de caráter tripartite, com o objetivo de:

I – atuar como observador, instância consultiva e mediadora nos eventuais conflitos advindos das Mesas de Negociação Coletiva;

II - avaliar projetos de autorregulamentação de greve a que se refere o inciso II do art. 18 desta Lei, com vistas ao seu acolhimento;

III - desenvolver estudos e pesquisas na área das relações de trabalho no serviço público.

Parágrafo Único. A composição do Observatório das Relações de Trabalho no Serviço Público, órgão permanente e de relevância pública, observará a relação de proporção entre seus membros, devendo a indicação da totalidade dos membros da sociedade civil organizada ser realizada pelas bancadas na proporção de 50% para a bancada governamental e 50% para a bancada sindical.

Capítulo VI

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 22. A responsabilidade pela prática de atos irregulares, ilícitos ou prática de crimes cometidos no curso da greve, igualmente em relação a atos anti-sindicais, será apurada de acordo com a legislação pertinente.

Art. 23. A participação de dirigentes sindicais nos processos negociais formalmente constituídos não se configurará em faltas ao trabalho.

Art. 24. Compete à Justiça Federal julgar as ações sobre greve no âmbito da Administração Pública Federal e à Justiça Comum no caso de Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 25. Esta lei entra em vigor após decorridos sessenta dias de sua publicação oficial.

JUSTIFICAÇÃO

Este projeto é produto de três anos e meio de negociações, durante o segundo mandato do Governo Lula, que contou com a participação de várias entidades como a CUT, a CNTE, a CONDSEF, a CONFETAM, a CNTSS, entre outras, além do Ministério do Planejamento. Nada mais justo para o Congresso Nacional que debater e aprovar uma matéria tão relevante, fruto de um longo debate entre as principais entidades representativas dos Trabalhadores dos Estados, dos Municípios e da União.

A presente iniciativa tem o condão de afastar qualquer interpretação que possa limitar o direito de greve assegurado pelos incisos VI e VII do artigo 37 da Constituição da República, compreendendo nesse bojo a necessidade de negociação coletiva entre servidores e Administração Pública.

Em outubro de 2007 o Superior Tribunal Federal (STF), órgão máximo do Poder Judiciário e guardião da Constituição Federal, decidiu que o Direito de Greve no Funcionalismo Público deve seguir as regras do Setor Privado enquanto o Congresso Nacional não aprovar lei específica sobre o tema. Desta forma, a Lei 7.783/1989, que regulamenta a greve na iniciativa privada, vem sendo aplicada também para os servidores públicos em movimentos grevistas.

Como efetivamente não existe legislação que regule, por exemplo, a possibilidade do corte de ponto dos dias em paralisação, tal possibilidade é utilizada como ferramenta de intimidação contra os que lutam por seus direitos.

Ademais, a negociação coletiva, mecanismo eficiente de resolução de conflitos usado em larga escala no setor privado, ainda não encontrou guarita no serviço público. Nem a aprovação da Convenção 151 trouxe efeitos concretos aos servidores públicos, que permanecem com a sua autonomia coletiva sufocada pela unilateralidade do Estado, porque ainda não houve a efetiva regulamentação da matéria, passados mais de 2 (dois) anos da aprovação pelo Congresso Nacional.

Esta é a hora de finalmente resolver tal questão, visto que se trata de uma poderosa ferramenta de gestão administrativa, em face da instantaneidade da pacificação dos conflitos com os servidores de forma democrática e satisfatória, evitando-se quaisquer prejuízos à continuidade da prestação dos serviços públicos e à eficiência.

Com o Direito de Greve garantido em sua plenitude, o servidor público passa ter meios de exigir melhores condições de trabalho sem que isso cause maiores transtornos para os usuários dos serviços públicos. A limitação excessiva do direito de greve acaba resultando em punição pelo fato dos servidores públicos estarem exercendo um direito constitucional, além de atrasar o deslinde da negociação trabalhista, em prejuízo da sociedade.

Nesses termos, solicitamos o apoio dos nobres pares para a rápida aprovação dessa matéria.

Sala das Sessões, em de de 2012.
Deputado **POLICARPO**
PT-DF

ANEXO D: MINUTA DE PROJETO DE LEI DO SENADO DE 2013

MINUTA

PROJETO DE LEI DO SENADO, DE 2013

Disciplina o exercício do direito de greve dos servidores públicos, previsto no inciso VII do art. 37 da Constituição Federal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º 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, é assegurado na forma e nas condições previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Não são considerados servidores públicos, para os fins desta Lei, Senadores, Deputados Federais, Deputados Distritais, Deputados Estaduais, Vereadores, Ministros de Estado, Secretários Estaduais, Secretários Municipais, membros do Poder Judiciário e do Ministério Público.

Art. 2º Considera-se exercício do direito de greve a paralisação coletiva parcial da prestação de serviço público ou de atividade estatal dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 3º Cabe à entidade sindical dos servidores convocar, na forma do seu estatuto, assembleia geral que definirá as reivindicações da categoria e deliberará sobre a paralisação coletiva da prestação de serviço público ou de atividade estatal.

§ 1º O estatuto da entidade sindical deverá prever as formalidades de convocação e o quorum para a deliberação, tanto da deflagração, quanto da cessação da greve, obedecido o princípio da máxima representatividade.

§ 2º Na falta de entidade sindical, a assembleia geral dos servidores interessados deliberará para os fins previstos no caput deste artigo, constituindo comissão de negociação.

Art. 4º A entidade sindical ou a comissão especialmente eleita representará os interesses dos servidores nas tratativas com o Poder Público ou em juízo.

Capítulo II

NEGOCIAÇÃO COLETIVA E MÉTODOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DOS CONFLITOS

Art. 5º As deliberações aprovadas em assembleia geral, com indicativo de greve, serão notificadas ao Poder Público para que se manifeste, no prazo de trinta dias, acolhendo as reivindicações, apresentando proposta conciliatória ou fundamentando a impossibilidade de seu atendimento.

Art. 6º Serão obedecidos, no que couber, os preceitos da Convenção nº 151, da Organização Internacional do Trabalho, relativamente ao direito de greve dos servidores públicos.

Art. 7º Após a notificação de que trata o art. 5º, o Poder Público poderá instalar mesa de negociação, como espaço específico destinado ao tratamento das reivindicações dos servidores públicos.

§ 1º Havendo acordo, encerrar-se-á a negociação coletiva com a assinatura de termo de acordo pelos representantes do Poder Público e dos servidores.

§ 2º As cláusulas do termo de acordo abrangidas por reserva legal e por reserva de iniciativa serão encaminhadas ao titular da iniciativa da respectiva lei, para que as envie, na forma de projeto, ao Poder Legislativo, obedecidas as balizas orçamentárias e as de responsabilidade fiscal.

CAPÍTULO III

GREVE

Art. 8º São requisitos para a deflagração da greve, que deverão ser cumpridos até o décimo quinto dia que antecede o início da paralisação:

- I – comunicação à autoridade superior do órgão, entidade ou Poder respectivo;
- II – apresentação de plano de continuidade dos serviços públicos ou atividades estatais, consoante definição contida nos arts. 16 e 17 desta Lei, inclusive no que concerne ao número mínimo de servidores que permanecerão em seus postos de trabalho;
- III – informação à população sobre a paralisação e as reivindicações apresentadas ao Poder Público;
- IV – apresentação de alternativas de atendimento ao público.

Parágrafo único. A greve deflagrada sem o atendimento dos requisitos previstos neste artigo é considerada ilegal.

Art. 9º São assegurados aos grevistas, entre outros direitos:

- I – o emprego de meios pacíficos tendentes a persuadir os servidores a aderirem à greve;
- II – a arrecadação de fundos e a livre divulgação do movimento paredista.

§ 1º Os meios adotados por servidores e pelo Poder Público não poderão violar ou constranger os direitos e garantias de outrem.

§ 2º É vedado ao Poder Público adotar meios dirigidos a constranger o servidor ao comparecimento ao trabalho ou de frustrar a divulgação do movimento.

§ 3º As manifestações e atos de persuasão utilizados pelos grevistas não poderão impedir o acesso ao trabalho nem causar ameaça ou dano à propriedade ou a pessoa.

Art. 10. A participação em greve não suspende o vínculo funcional.

Art. 11. São efeitos imediatos da greve:

I – a suspensão coletiva, temporária, pacífica e parcial da prestação de serviço público ou de atividade estatal pelos servidores públicos;

II – a suspensão do pagamento da remuneração correspondente aos dias não trabalhados;

III – a vedação à contagem dos dias não trabalhados como tempo de serviço, para quaisquer efeitos.

§ 1º Admite-se o pagamento de remuneração, bem como o seu cômputo como efetivo exercício, caso haja acordo que preveja a compensação dos dias não trabalhados.

§ 2º Serão considerados atos de improbidade administrativa, previstos no art. 10, caput e incisos I, VII ou IX, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, os procedimentos comissivos ou omissivos do agente público que contrariarem o disposto no § 1º deste artigo, sem prejuízo das sanções administrativas, civis ou penais, aplicáveis ao autor, previstas em legislação específica.

§ 3º Os servidores em estágio probatório que aderirem à greve devem compensar os dias não trabalhados de forma a completar o tempo previsto na legislação

Art. 12. Outras questões referentes às relações estatutárias que eventualmente surjam durante o período da greve serão regidas por decisão judicial.

Art. 13. É vedado ao Poder Público, durante a greve e em razão dela, demitir, exonerar, remover, substituir, transferir ou adotar qualquer outra medida contra o servidor em greve, salvo, nas hipóteses excepcionais mencionadas nesta Lei.

Art. 14. Durante a greve, a entidade sindical ou a comissão de negociação, mediante acordo com o Poder Público, manterá em atividade equipes de servidores com o propósito de assegurar as atividades cuja paralisação resulte em prejuízo irreparável, pela deterioração irreversível de bens, máquinas e equipamentos, bem como a manutenção daqueles essenciais à retomada das atividades do órgão, quando da cessação do movimento.

Art. 15. São considerados serviços públicos ou atividades estatais essenciais aqueles que afetem a vida, a saúde e a segurança dos cidadãos, em especial:

- I – a assistência médico-hospitalar e ambulatorial;
- II – os serviços de distribuição de medicamentos de uso continuado pelo Serviço Único de Saúde;
- III – os serviços vinculados ao pagamento de benefícios previdenciários;
- IV – o tratamento e o abastecimento de água;
- V – a captação e o tratamento de esgoto e lixo;
- VI – a vigilância sanitária;
- VII – a produção e a distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;
- VIII – a guarda de substâncias radioativas e equipamentos e materiais nucleares;
- IX – as atividades de necropsia, liberação de cadáver, exame de corpo de delito e de funerária;
- X – a segurança pública;

- XI – a defesa civil;
- XII – o serviço de controle de tráfego aéreo;
- XIII – o transporte coletivo;
- XIV – as telecomunicações;
- XV – os serviços judiciários e do Ministério Público;
- XVI – a defensoria pública;
- XVII – a defesa judicial da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das suas respectivas autarquias e fundações;
- XVIII – a atividade de arrecadação e fiscalização de tributos e contribuições sociais;
- XIX – o serviço diplomático;
- XX – os serviços vinculados ao processo legislativo; e
- XXI – o processamento de dados ligados a serviços essenciais.
- XXII – operação do sistema financeiro.

Art. 16. Durante a greve em serviços públicos ou atividades estatais essenciais, ficam as entidades sindicais ou os servidores, conforme o caso, obrigados a manter em atividade percentual mínimo de sessenta por cento do total dos servidores, com o propósito de assegurar a regular continuidade da prestação dos serviços públicos ou atividades estatais indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

Parágrafo único. O percentual mínimo de que trata o caput será de oitenta por cento do total de servidores, durante a greve em serviços públicos ou atividades essenciais de que trata o inciso X do art. 15.

Art. 17. No caso de greve em serviços públicos ou atividades estatais não essenciais, as entidades sindicais ou os servidores, conforme o caso, são obrigados a manter em atividade percentual mínimo de cinquenta por cento do total dos servidores, com o propósito de assegurar a regular continuidade da prestação dos serviços públicos ou das atividades estatais indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

Art. 18. O descumprimento dos percentuais mínimos fixados nos arts. 16 e 17 desta Lei dá ensejo à declaração da ilegalidade da greve.

Art. 19. No caso de inobservância do disposto nos arts. 16 e 17 desta Lei, o Poder Público assegurará a prestação dos serviços públicos afetados.

Art. 20. Passadas quarenta e oito horas da ciência da decisão judicial que tenha determinado o cumprimento dos percentuais mínimos fixados nesta Lei sem que ele tenha ocorrido, o Poder Público poderá realizar, em caráter emergencial, contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, prevista na legislação federal, estadual, distrital, ou municipal respectiva.

Art. 21. A greve cessará:

- I – por deliberação dos filiados;
- II – por celebração de termo de acordo com o Poder Público;
- III – por decisão adotada pelo Poder Judiciário.

Art. 22. Cessada a greve, nenhuma penalidade poderá ser imposta ao servidor público em face de sua participação no movimento, observados os preceitos desta Lei.

Art. 23. A inobservância das normas contidas nesta Lei pelos servidores ou por seus representantes dá ensejo à declaração de ilegalidade da greve.

Art. 24. Constitui abuso do direito de greve, punível na forma do art. 25, a manutenção da paralisação após a celebração de acordo ou a prolação de decisão judicial.

Parágrafo único. Na vigência de acordo ou decisão judicial, não constitui abuso do exercício do direito de greve a paralisação que:

- I – tenha por objetivo exigir o cumprimento de cláusula ou condição;
- II – seja motivada pela superveniência de fato novo ou acontecimento imprevisto que modifique substancialmente a relação estatutária.

Art. 25. A responsabilidade pelos atos praticados no curso da greve será apurada, conforme o caso, segundo a legislação específica, administrativa, civil ou penal.

Parágrafo único. O Ministério Público, de ofício, requisitará a abertura do competente inquérito e oferecerá denúncia quando houver indício da prática de delito.

Capítulo IV

APRECIÇÃO DA GREVE PELO PODER JUDICIÁRIO

Art. 26. As ações judiciais envolvendo greve de servidores públicos serão consideradas prioritárias pelo Poder Judiciário, ressalvados os julgamentos de habeas corpus e de mandados de segurança.

Art. 27. Por iniciativa de qualquer das partes ou do Ministério Público, o juízo ou Tribunal competente decidirá sobre a legalidade da greve.

Art. 28. As providências necessárias ao cumprimento da decisão judicial favorável aos servidores públicos serão adotadas num período máximo de trinta dias, contado da intimação do Poder Público.

Parágrafo único. Expirado o prazo estabelecido no caput deste artigo, será fixada multa diária pelo juízo ou Tribunal da causa, sem prejuízo das sanções penais, civis e administrativas aos agentes públicos que derem causa à demora no cumprimento ou ao descumprimento da decisão judicial.

Art. 29. Julgada a greve ilegal, o retorno dos servidores aos locais de trabalho deverá ocorrer em prazo não superior a vinte e quatro horas contado da intimação da entidade sindical responsável.

§ 1º No caso de não haver retorno ao trabalho no prazo fixado no caput deste artigo, será cobrada multa diária da entidade sindical responsável, em valor proporcional à sua condição econômica e à relevância do serviço público ou atividade estatal afetada, a ser fixada pelo juízo ou Tribunal da causa.

§ 2º Os servidores que não retornarem no prazo fixado no caput deste artigo sujeitar-se-ão a processo administrativo disciplinar, nos termos da legislação estatutária respectiva.

Capítulo V

DISPOSIÇÕES GERAIS E FINAIS

Art. 30. Os empregados públicos regidos pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, submetem-se, no que concerne à disciplina do exercício do direito de greve, ao disposto na Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989.

Art. 31. É vedada a greve aos membros das Forças Armadas e aos integrantes das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares.

Art. 32. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A redação original do inciso VII do art. 37 da Constituição Federal de 1988 foi alterada pela Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 5 de junho de 1998, conhecida como Emenda Constitucional da Reforma Administrativa, para estabelecer que o direito de greve dos servidores públicos será disciplinado não mais por lei complementar, mas, sim, por lei específica, vale dizer, lei ordinária que disponha apenas sobre greve no serviço público.

Passados vinte e cinco anos de sua promulgação, esse dispositivo constitucional continua pendente de regulamentação.

Resultante dessa indesejada omissão inconstitucional é a inexistência de um conjunto de normas orgânicas e sistematizadas que tratem do tema.

Nesse sentido, apresentamos a presente proposição com fim de eliminar essa indesejável lacuna.

O presente projeto de lei aborda, dentre outras, as seguintes questões que parecem essenciais: a) a abrangência nacional da lei e a identificação dos servidores públicos alcançados pela norma; b) o conceito de greve; c) a competência da entidade sindical dos servidores para convocar, na forma de seus estatutos, assembléia geral que definirá a pauta de reivindicações e a deflagração da greve, em homenagem ao princípio da autonomia sindical; d) a fixação de requisitos para deflagração da greve; e) os direitos dos grevistas; f) a não suspensão do vínculo funcional, os efeitos da greve sobre a remuneração dos dias parados e sobre o cômputo do tempo de serviço; g) a definição dos serviços públicos considerados essenciais; h) o percentual mínimo de servidores que deve assegurar a continuidade desses serviços; i) as hipóteses de encerramento da greve; j) a cláusula genérica de declaração de ilegalidade da greve; l) o abuso do direito de greve; m) a responsabilidade por atos praticados durante a greve; n) a apreciação da greve pelo Poder Judiciário; o) a submissão do exercício do direito de greve dos empregados públicos regidos pela CLT ao regime instituído pela Lei nº 7.783, de 1989; e p) a vedação de greve às Forças Armadas, às Polícias Militares e aos Corpos de Bombeiros Militares.

Por todo o exposto, espero ter a oportunidade de ver instalado amplo debate no Senado Federal e na Câmara dos Deputados para que as propostas contidas neste projeto de lei sejam aprimoradas e, ao final, aprovadas pelos membros do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.