



Centro Universitário de Brasília – UniCeub

Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS

JALLES FLORENCIO TAVARES FILHO

**DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO:
HARMONIZAÇÃO DO DIREITO DE GREVE EM ATIVIDADES ESSENCIAIS
COM O PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO**

**BRASÍLIA
2015**

JALLES FLORENCIO TAVARES FILHO

**DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO:
HARMONIZAÇÃO DO DIREITO DE GREVE EM ATIVIDADES ESSENCIAIS
COM O PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO**

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

Orientador: Prof. MSc. Salomão
Almeida Barbosa.

**BRASÍLIA
2015**

JALLES FLORENCIO TAVARES FILHO

DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO:
HARMONIZAÇÃO DO DIREITO DE GREVE EM ATIVIDADES ESSENCIAIS
COM O PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO

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

Orientador: Prof. MSc. Salomão Almeida Barbosa.

Brasília, de de 2015.

Banca Examinadora

Prof. Salomão Almeida Barbosa, MSc.
Orientador

Prof.
Examinador

Prof.
Examinador

AGRADECIMENTO

Agradeço, primeiramente, a Deus, por ter me dado a sabedoria necessária para a elaboração da presente monografia. Pelo sustento e amor que tem despendido durante toda a minha vida. E por derradeiro, mas não menos importante, pelo sacrifício imerecido feito na cruz do calvário.

Agradeço a minha família, que sempre me apoiou e me sustentou de forma indescritível, nunca me exigindo nada em troca, demonstrando o amor incondicional que possuem por mim.

Agradeço ao meu orientador, professor Salomão Barbosa, que sempre se fez disponível para sanar dúvidas e me instruir da maneira mais correta para confecção do presente trabalho, demonstrando paciência com os alunos, comprometimento e domínio a respeito do conteúdo, que são raros nos dias de hoje.

“Em tudo somos atribulados, mas não angustiados; perplexos, mas não desanimados. Perseguidos, mas não desamparados; abatidos, mas não destruído.”

(Livro de 2ª Coríntios cap. 4, vers. 8-9)

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo a análise da aplicação do instituto da greve aos serviços essenciais do serviço público, levando em consideração o que vem a ser greve, quando surgiu, bem como demonstrar o seu contexto fático de ocorrência e como ela é aplicada nos diversos países. Visa também, informar como o direito de greve é aplicado aos servidores públicos e principalmente aos que exercem atividades essenciais ao funcionamento da sociedade, tendo em vista que a sua regulamentação ainda não ocorreu, deixando os obreiros a mercê das imposições estatais, bem como a situações degradantes de trabalho. Tem como finalidade propor a harmonização do direito de greve, constitucionalmente garantido aos funcionários estatais, com o princípio da continuidade do serviço público, garantindo assim, uma segurança aos servidores públicos que buscam melhores condições de trabalho e de salário, bem como a continuidade das atividades vitais ao bom funcionamento da sociedade.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Greve. Atividades Essenciais.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 DO DIREITO DE GREVE	10
1.1 Conceito.....	10
1.2 Etimologia da palavra.....	14
1.3 Origem histórica	15
1.3.1 <i>Antecedentes históricos</i>	15
1.3.2 <i>Concepções e breves comentários do direito de greve no direito estrangeiro</i>	16
1.3.3 <i>Surgimento no Brasil do direito de greve</i>	18
1.4 Modalidades do direito de greve	20
1.5 Atividades essenciais	22
2 DO SERVIÇO PÚBLICO.....	25
2.1 Conceito.....	25
2.2 Finalidades.....	27
2.3 Servidor público e empregado público.....	28
2.4 Formas de acesso	31
2.5 Princípios.....	33
3 DA GREVE NAS ATIVIDADES ESSENCIAIS DO SERVIÇO PÚBLICO.....	43
3.1 Mandado de injunção.....	43
3.2 Análises dos posicionamentos jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal	44
3.3 Projetos de Lei (PL).....	47
3.3.1 <i>Projeto de Lei nº 83 de 2007</i>	48
3.3.2 <i>Projeto de Lei nº 710 de 2011</i>	48
3.3.3 <i>Projeto de Lei nº 327 de 2014</i>	51
3.4 Panorama da greve nas atividades essenciais do serviço público	53
CONCLUSÃO.....	56
REFERÊNCIAS	58
ANEXOS	61
ANEXO A: PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 83, DE 2007	61
ANEXO B: PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 710, 2011.....	63

INTRODUÇÃO

A presente monografia tem como finalidade estudar a necessidade do reconhecimento do direito de greve a todos os servidores públicos, sem que haja distinção através do critério de atividades que exercem, já que a Constituição Federal garante o exercício do direito fundamental de greve a todo cidadão brasileiro, inexistindo qualquer tipo de acepção.

Os princípios estabelecidos na Carta Magna do nosso ordenamento jurídico e por outras leis infraconstitucionais como o da continuidade do serviço público e a supremacia do interesse público devem ser respeitados e observados por todos, mas aqueles que agentes públicos que exercem atividades para a Administração Pública têm o dever mais elevados de se nortear por tais princípios elementares devido a conexão existente com o Estado.

No entanto, não se pode cercear um direito fundamental como o direito a greve que possui garantia constitucional somente pelo fato de o servidor público desempenhar uma tarefa essencial ao funcionamento do organismo estatal, sendo que existem meios de ponderação, equilíbrio e conciliação capazes de garantir tanto o funcionamento das atividades necessárias a continuidade do serviço público e ao atendimento do interesse coletivo quanto o livre exercício do direito do servidor público de se movimentar e articular em busca de melhores e mais dignas condições de trabalho.

A Constituição da República ao assegurar o direito de greve dos trabalhadores, tanto privados quanto públicos, não o proibiu em atividades essenciais. A harmonização do legítimo exercício do direito de greve com o princípio da continuidade do serviço público é efetuada mediante previsão de que caberá à legislação infraconstitucional definir quais são as atividades essenciais, bem como dispor sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

Não é correto impedir um trabalhador público de cobrar seus direitos perante aquele que exerce o papel de patrão, no caso em tela o Estado, somente com o argumento de que a sua atividade é essencial para o atendimento dos princípios, uma vez que tal fato encontra guarida na Carta Magna e não encontra proibição expressa em lei infraconstitucional que nunca foi criada. O correto é viabilizar meios de o servidor público reivindicar os seus anseios perante a Administração Pública de forma que as

atividades exercidas pelo mesmo ainda sim possam ser realizadas atendendo ao princípio da continuidade do serviço público.

Através dos argumentos trazidos nesta peça será demonstrado que existe solução para que Administração e servidores tenham seus direitos respeitados, sem prejuízo para o interesse coletivo. Solução que envolve o desempenho das atividades essenciais por um número mínimo de trabalhadores públicos durante os períodos em que estes estiverem exercendo seu direito de greve.

1 DO DIREITO DE GREVE

1.1 Conceito

Deve-se antes de qualquer análise e comparação sobre os diversos conceitos construídos a respeito do direito de greve, entender que é mister e de vital importância mostrar um conceito simples e objetivo do direito precitado, uma vez que tal instituto configura como uma das pedras angulares no nascimento e desenvolvimento dos direitos relacionados aos trabalhadores. No âmbito abstrato, entende-se e conceitua-se os movimentos paredistas, segundo Duarte Neto:

“Fenômeno pelo qual um grupo de trabalhadores, unidos por interesses comuns, paralisa com intenção temporária o trabalho, no intuito de pressionar aquele(s) que se beneficia(m) diretamente com a atividade laboral, a fim de obter êxito na (s) reivindicação(ões) igualmente comum(ns) à coletividade de obreiros.”¹

Após a apresentação de um conceito geral e inicial, é cabível a trazer à baila outras definições tidas como principais pela doutrina pátria, bem como pela estrangeira sobre o instituto do direito de greve.

Duarte Neto entende a greve como “suspensão coletiva do trabalho realizada por um grupo de trabalhadores com o propósito de alcançar melhores condições de trabalho”².

Gérard Lyon-Caen e Jeanne Ribettes-Tillhet conceituam³ que “*la greve consiste em la cessation collective et concertée du travail a fin d’exercer une pression sur l’ employeur (ou parfois sur les pouvoirs publics) dans un but professionnel*”⁴.

Segadas Vianna, define que existem quatro elementos que constituem a cerne do instituto da greve e que são de suma importância para a sua conceituação, quais são:

- “a) que a suspensão do trabalho seja realizada sem o consentimento do empregador;
- b) a suspensão do trabalho há de ser consequência de um plano prévio e deve ser levada a cabo por número importante de trabalhadores;

¹ DUARTE NETO, Bento Herculano. **Direito de greve: aspectos genéricos e legislação brasileira**, São Paulo: LTr, 1993.

² DUARTE NETO, Bento Herculano, 1993, p. 64.

³ “**Manuel de Droit Social**”, Paris, Librairie Générale de Droit e de Jurisprudence, R. Pichon et R. Durand – Auzias, 1974, p. 269 *apud* DUARTE NETO, Bento Herculano, 1993, p. 64.

⁴ “A greve consiste na cessação coletiva e concertada do trabalho, afim de exercer uma pressão sobre o empregador ou sobre os poderes públicos, objetivando uma vantagem profissional”. (Tradução contida no livro de DUARTE NETO, Bento Herculano. **Direito de greve: aspectos genéricos e legislação brasileira**, São Paulo: LTr, 1993).

- c) é essencial à greve a presença de um fim que corresponda à ideia de luta do trabalho contra o capital;
- d) os trabalhadores hão de ter a intenção de reiniciar o trabalho tão logo se alcance a finalidade ou se ponha a termo à luta.”⁵

É mister, primeiramente observar que quatro são os elementos destacados por Segadas Vianna.

O que encabeça a lista é a necessária existência de um conflito, fator esse intrínseco ao direito de greve, uma vez que se o empregador concordasse com o movimento paredista dos empregados, não se poderia falar no instituto retromencionado, mas sim em algum tipo de férias coletivas. Deve-se ter em mente que o conflito é travado no interior de uma empresa ou instituição semelhante, onde pessoas, no caso em tela, os grevistas, pretendem conseguir de seus empregadores o atendimento de seus anseios e necessidades explicitados nas reivindicações. Entre tal embate surge o elemento inerente à greve que é a relação de força, ou seja, a paralisação forçada do exercício das funções laborais, que invariavelmente descamba em prejuízos ao empregador. Observa-se os diferentes tipos de interesses envolvidos no conflito, de um lado existe o empregador querendo que a produção tenha continuidade e do outro existe os empregados, que contrariamente a vontade daquele, querem ver as suas exigências supridas⁶.

Outro elemento presente na definição de Segadas é que a greve necessariamente deve ser planejada e conseqüentemente possuir a aceitação e participação de número expressivo de trabalhadores. Porém, deve existir cautela ao se analisar o que seja planejamento, uma vez que não se trata de um lapso temporal obrigatoriamente existente antes da realização da paralisação. É plenamente plausível a ocorrência de uma greve que surgiu de um rompante dos obreiros, e mais plausível ainda que tal movimento grevista continue de forma articulada e robusta. Entende-se que o prazo necessário ao aviso da greve deve ser observado e obedecido, mas aqui se trata de questão diametralmente oposta. Não se pode afirmar que por ter nascido de forma repentina e talvez até sem uma organização prévia a greve perca ou mesmo tenha a sua cerne desvirtuada, uma vez que os fatos ocorridos na realidade do movimento grevista sobressaem tais exigências. A respeito da quantidade de trabalhadores que

⁵VIANNA, Segadas; MARANHÃO, Délio; SÜSSEKIND, Arnaldo L., 1991 *apud* DUARTE NETO, Bento Herculano, 1993, p. 65.

⁶ *Ibidem*.

aderiram ao movimento, constata-se outro fator difícil de delimitar, uma vez que existe uma relativização quanto a esse ponto, variando de empresa para empresa⁷.

O penúltimo elemento apresentado na definição fala sobre a correlação existente entre a greve e o objeto a ser alcançado, levando-se em consideração a ideologia de forma geral. A greve precisa indispensavelmente ter como fim a ideia de embate entre o capital e o trabalho, ou seja, os anseios dos trabalhadores devem ser invariavelmente ligados ao contrato trabalhista em si, ficando assim o antagonismo entre labor e capital bem definido. Porém, atualmente no mundo, é mister analisar tal elemento de uma forma que considere-se que muitas greves são deflagradas única e simplesmente pelo fator econômico, deixando de lado muitas vezes as questões ideológicas⁸.

Como último elemento, o jurista cita a intenção de que o trabalho seja retomado ao final da greve⁹. Inteligentemente se observa que existem previstas duas formas de reinício das atividades laborais; uma é quando o objetivo dos grevistas é atingido, e a outra se dá quando existe o encerramento do movimento paredista, sem que seja adentrado o mérito motivacional do seu término, sendo esta última forma mais ampla do que a primeira, podendo até a primeira ser consequência da segunda¹⁰.

Para Nicolás Pizarro Suarez, o instituto é definido da seguinte forma:

“Greve é a suspensão temporal do trabalho, resultante de uma coalizão operária – acordo de um grupo de trabalhadores para a defesa de interesses comuns -, que tem por objetivo obrigar o patrão a aceitar suas exigências e conseguir, assim, um equilíbrio entre os diversos fatores da produção, harmonizando os direitos do trabalho com os do capital.”¹¹

Nas palavras de Cesarino Júnior, que apresenta definição de amplitude maior depreende-se que:

“A greve é a recusa coletiva e combinada do trabalho a fim de obter, pela coerção exercida sobre os patrões, sobre o público ou sobre os poderes do Estado, melhores condições de emprego ou a correção de certos males dos trabalhadores.”¹²

⁷ DUARTE NETO, Bento Herculano, 1993, p. 66.

⁸ Idem.

⁹ VIANNA, Segadas; MARANHÃO, Délio; SÜSSEKIND, Arnaldo L. **Instituições de direito do trabalho**. 11ª edição, São Paulo, LTr, 1991.

¹⁰ DUARTE NETO, Bento Herculano, 1993, p. 68.

¹¹ VIANNA, Segadas; MARANHÃO, Délio; SÜSSEKIND, Arnaldo L. **Instituições de direito do trabalho**. 11ª edição, São Paulo, LTr, 1991, p. 1.082.

¹² VIANNA, Segadas; MARANHÃO, Délio; SÜSSEKIND, Arnaldo L., 1991 *apud* DUARTE NETO, Bento Herculano, 1993, p. 67.

Após expostas todas essas conceituações e definições, entende-se que é visível em todas elas o fato de que é por meio da pressão feita pelos obreiros frente aos patrões que a greve é exercida, sendo sempre destacável e aparição de um grupo de trabalhadores específico e não figuras isoladas ou de forma singular.

No entanto, é imperioso desatacar que o movimento grevista quando interrompe os serviços, não o faz com o intuito de causar prejuízos em si, porém, tem como alvo a melhoria da classe e o consequente atendimento dos anseios pleiteados.

Sérgio Pinto Martins destaca ainda que:

“A greve pode ser considerada antes de tudo um fato social, estudado também pela Sociologia. Seria um fato social que não estaria sujeito à regulamentação jurídica. A greve de fome é um comportamento individual que não tem relação com o trabalho. Ocorre que da greve resultam efeitos que vão ser irradiados nas relações jurídicas, havendo, assim, necessidade de estudo por parte do Direito.”¹³

Sobre tal fato sociológico, é mister frisar que um dos pilares mais característicos do direito de greve se encontra no aspecto de que tal instituto representa um risco real a todos os obreiros que se dispõem a aderir aos movimentos grevistas¹⁴.

Isso se dá, porque mesmo a greve sendo de caráter coletivo no sentido de que os trabalhadores têm como finalidade a melhoria e o atendimento dos anseios da categoria, o grevista ao resolver aderir ao movimento, o faz de forma individual.

Sérgio Pinto Martins defende que a greve possui um conceito que não pode ser determinado, variando de legislação para legislação, e conseqüentemente, de país para país. Ainda segundo o doutrinador precitado, se acaso o instituto for caracterizado como direito, haverá a efetivação do mesmo, mas se de forma contrária, o instituto vier a ser considerado um delito, acarretará como consequência a sua proibição.

No Brasil, a definição do que configura a greve se encontra no ordenamento jurídico pátrio, mais especificamente na Lei nº 7.783/1989, artigo 2º, quando conceitua que a greve é uma suspensão coletiva, pacífica e temporária, podendo ser total ou parcial no que diz respeito a prestação pessoal de serviços ao empregador¹⁵.

Portanto, depreende-se que o direito de greve é exercido por uma coletividade, não bastando que apenas um trabalhador ou um pequeno número reunido

¹³ MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito do trabalho**. 32ª ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 834.

¹⁴ MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito do trabalho**. 32ª ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 867.

¹⁵ BRASIL. Lei 7.783, de 28 de junho de 1989. **Dispõe sobre o exercício do direito de greve e define as atividades essenciais no setor privado**. Coletânea de Legislação. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

com o intuito de suspender suas atividades. Verifica-se também que ocorre a interrupção da prestação de serviços, haja vista que o não cumprimento de tal requisito não configura legitimamente o instituto da greve.

Com os devidos pontos a respeito da conceituação e definição do direito de greve abordados, pode-se agora passar a desenvolver de forma mais profundada o instituto do movimento paredista.

1.2 Etimologia da palavra

A palavra greve deriva do latim vulgar *grava*¹⁶, que significa praia de areia. Sua utilização com o sentido similar ao que contém hoje, remonta ao último quartel do século XIX, quando, na França, aqueles que estavam sem emprego ou inconformados com as condições a que eram expostos no trabalho se reuniram de forma frequente na *Place de Grève*, montante de terra que fazia vizinhança ao rio Sena.

Em castelhano a palavra greve aparece como *huelga*, uma derivação do verbo *holgar*, que tem como significado suspender o trabalho, descansar, estar ocioso, tomar alento. Tal sentido de forma estrita está sendo posto de lado, e atualmente o perfil técnico que apresenta é semelhante ao que é entendido na linguagem corrente¹⁷.

A palavra em castelhano é resultado da forma apropriada de referir-se ao fenômeno, uma vez que foi conhecida quando usada em uma série de notas que enfileiravam o conceito de forma precisa¹⁸.

Sérgio Pinto Martins apresenta ainda outras formas de denominação da greve, tais sejam: “Em italiano a greve é conhecida como *scioper*, e em inglês como *strike* (chocar). Em alemão *streik* (conflito).”¹⁹

¹⁶ ETIMOLOGIA: francês greve (c1140) ‘terreno de areia e cascalho à beira-mar ou à beira-rio’, do pré-latim *grava ‘areia, cascalho’; designou, primeiro topologicamente, depois toponimicamente até 1806, a área tornada praça defronte do palácio da Municipalidade de Paris (Place de Grève, hoje Place de l’Hôtel-de-Ville), ponto de reunião de trabalhadores e operários sem emprego ou descontentes com as suas condições de trabalho; daí a expressão faire greve (1805) ‘fazer greve’, e o sentido de ‘abstenção deliberada do trabalho’; o galicismo greve prevaleceu sobre a palavra parede, que foi usada no Brasil até 1930 (inclusive na gíria estudantil como ‘abstenção coletiva às aulas’) e ainda aparece no Código Penal (1940), art. 197, II; mas a Consolidação das Leis do Trabalho, de 1943 (título VIII, capítulo VII, seção I, do “do lockout e da greve”), as Constituições de 1946, 1957 e 1969, e lexicógrafos brasileiros fixaram a forma popularmente preferida de greve.” HOUAISS, Antônio e VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001, p. 1.482.

¹⁷ J. L. Ferreira Prunes: **A greve no Brasil**, São Paulo, Ltr, 1986, p. 26; O Ermida Uriarte: **Apuntes sobre la huelga**, Montevideu, FCU, 1983, p.8; B. da G. Lobo Xavier: **Direito da greve**, Verbo (Universidade Católica Portuguesa), Lisboa, 1984, p. 16 *apud* CASTILLO, Santiago Pérez del. **O direito de greve**. São Paulo: LTr, 1994.

¹⁸ Idem.

¹⁹ MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito do trabalho**. 32ª ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 867.

1.3 Origem histórica

1.3.1 Antecedentes históricos

É possível encontrar registro sobre revoltas de trabalhadores desde o século XIII a. C.. Tais registros falam que durante o reinado do faraó Ramsés II, os trabalhadores egípcios suspenderam suas atividades, negando-se a continuar suas tarefas enquanto não recebessem o que o faraó havia lhes prometido.

Alguns autores, em especial os primordialmente historiadores do movimento trabalhista, como Dolléan-Dehove e Martin Saint Léon, afirmam que os movimentos grevistas nasceram na Antiguidade, passando pelo período feudal e se desenvolvendo até o período corporativista²⁰.

Outros, todavia, afirmam que enquanto a liberdade de trabalho não fosse presente não seria possível se falar em greve e movimentos peditas, não incluindo assim o período da Antiguidade, uma vez que em tal época o trabalho escravo predominava. Afirmam que o escravo não era sujeito de direito, mas sim, analisando sob o olhar jurídico, um objeto²¹.

Segundo Amauri Mascaro, Roma apresentou seus primeiros indícios de greve, embora sem que tenha existido qualquer rigor-técnico-jurídico²², em meados do período do Baixo-Império. Conta-se até que os músicos de ausentaram em massa de Roma, uma vez que foram vedados os banquetes feitos no templo dedicado a Juno²³.

Duarte Neto, afirmar que:

“Não parece adequado falar em greve antes da Revolução industrial, em que pese “aparentes greve” terem surgido em séculos já bem distantes no passado, como a greve dos tocadores de flauta, ocorrida na Roam do século IV d.C.. Ou então, ainda em mais longínqua era, quando os plebeus, esmagados pela usura, dirigiam-se ao Monte Sagrado e o Aventino, configurando-se uma espécie de greve política (493 a.C.)”²⁴

²⁰ DUARTE NETO, Bento Herculano. **Direito de Greve: Aspectos Genéricos e Legislação Brasileira**. São Paulo : LTr, 1993.

²¹ Idem.

²² NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de direito do trabalho: Historia e teoria geral o direito: Relações individuais e coletivas do trabalho**. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 1.001.

²³ DUARTE NETO, Bento Herculano. **Direito de Greve: Aspectos Genéricos e Legislação Brasileira**. São Paulo : LTr, 1993, p. 21.

²⁴ DUARTE NETO, Bento Herculano. **Direito de Greve: Aspectos Genéricos e Legislação Brasileira**. São Paulo : LTr, 1993, p. 26.

Vital é destacar que a partir da Revolução Francesa surgiu a consciência de classe, e que somente com o crescimento maciço do proletariado, a partir da Revolução Industrial²⁵, a greve conseguiu ter a característica de meio de reivindicação, especialmente exercido pelo operariado, vindo a nascer assim o fenômeno com o conhecemos hoje²⁶.

Por força dos diferentes movimentos e paralisações trabalhistas, que marcaram diferentes épocas, é que foi possível criar e consolidar as normas trabalhistas, pois tais instrumentos foram utilizados pelos trabalhadores como maneiras de viabilizar o atendimento das suas necessidades pelos patrões.

1.3.2 Concepções e breves comentários do direito de greve no direito estrangeiro

De forma breve, é mister passar pelo direito estrangeiro, citando alguns países onde o direito de greve é admitido.

A Alemanha é omissa em sua constituição quanto ao direito de greve, falando apenas acerca do direito de associação. Inobstante tal omissão, a greve é exercida de forma moderada, com lastro no princípio da proporcionalidade, de maneira que só devem ser deflagradas quando objetivamente constatar-se a necessidade para a consecução de metas legais, tendo em vista que os sindicatos respondem pelos danos que são causados à população²⁷.

A Carta Magna da Itália traz em seu conteúdo o direito de greve, sendo atualmente regido pela Lei nº 146/90. O sistema italiano prevê que a greve se enquadra no direito público da coletividade, apresentando a característica da autotutela. A jurisprudência é de vital importância na análise dos casos concretos de paralisações

²⁵ A Revolução Industrial foi um conjunto de mudanças tecnológicas com grande impacto produtivo em nível econômico e social. Vale citar que, durante essa época houve grande revolta da população porque com a chegada das máquinas muitos trabalhadores foram demitidos. E a partir do ano de 1811, muitos movimentos de trabalhadores foram estourando como, por exemplo, o movimento Ludista (i) e o movimento Cartista (ii). i. Foi uma organização que lutava contra a mecanização do trabalho, não foi considerado como um direito paredista porque não houve uma busca pela melhoria das condições de trabalho, mas tão somente, um protesto pela inclusão de máquinas e pela diminuição de empregos. ii. O movimento Cartista ocorreu entre os anos de 1837 – 1848, e buscou melhorias trabalhistas como, por exemplo, a estipulação de um salário mínimo, folga semanal, uma limitação de oito horas para a jornada de trabalho, entre outros direitos. Em REVOLUÇÃO INDUSTRIAL aberto. In: Wikipédia: a enciclopédia livre. Disponível em: <<http://www.culturabrasil.org/revolucaoindustrial.htm>> Acesso em 07 de outubro 2014.

²⁶ DUARTE NETO, Bento Herculano. **Direito de Greve: Aspectos Genéricos e Legislação Brasileira**. São Paulo : LTr, 1993, p. 27.

²⁷ FREDIANI, Yone. 2001. **Greve nos Serviços Essenciais à Luz da Constituição Federal de 1988**. São Paulo : LTr, 2001.

dos trabalhadores italianos. Isso é possível devido à ausência de significativa legislação a respeito dos movimentos paredistas.²⁸

Na Argentina o direito de greve encontra guarida na Lei nº 14.786, e foi elevado a direito de teor constitucional através do disposto no artigo 14 da Carta Magna do precitado país. Tal qual a legislação pátria, o titular para exercer o direito de greve compete às entidades sindicais ou grêmios²⁹.

A Colômbia assegura o direito de greve em sua constituição, mais especificamente em seu artigo 18, e de forma conjunta traz a regulamentação do instituto pelo Código do Trabalho, vedando a greve na política³⁰.

No Chile, a greve é considerada uma ferramenta jurídica sindical, existindo o instituto da conciliação. Considera-se pelo poder jurídico chileno como sendo um direito inerente à classe trabalhadora.

Na Espanha a Constituição de 1978 assegura expressamente em seu artigo 28 o direito paredista de forma fundamental para os obreiros, determinando que fosse sua regulamentação viesse através de uma lei ordinária, mais especificamente na Lei nº 2, de março de 1986³¹.

Em Portugal o instituto da greve é reconhecido como direito pela Constituição em seu artigo 58, determinando que ficasse a critério dos obreiros o estabelecimento de interesses a serem definidos. Em tal ordenamento é vedado o lockout.

Por derradeiro, a Lei Talf-Harley regulamenta nos Estados Unidos o instituto da greve. Permitindo a realização de paralisações de forma que o interesse do Estado fosse garantido em detrimento do interesse dos grevistas. É possível observar que o direito de greve regulado pela legislação norte americana permite que o Estado intervenha sempre que o movimento paredista comprometa a estabilidade da segurança nacional³².

Constata-se que no cenário internacional, o instituto da greve apresenta-se de forma cronológica, ou seja, nasce com a aparência de um delito – os

²⁸ Idem.

²⁹ Idem.

³⁰ CASTILLO, Santiago Pérez del. **O direito de greve**. São Paulo: LTr, 1994.

³¹ Idem.

³² FREDIANI, Yone. 2001. **Greve nos Serviços Essenciais à Luz da Constituição Federal de 1988**. São Paulo: LTr, 2001.

protestos, e depois se desenvolve passando a ser uma liberdade, que posteriormente se torna em um direito.

Contudo, o histórico brasileiro quando se fala em direito de greve se moldou de forma diferente, apresentando como marco inicial uma ideia de liberdade, passando a ser posteriormente um delito e descambando em uma “falsa” concretização do direito, conforme será exposto a seguir.

1.3.3 Surgimento no Brasil do direito de greve

As primeiras manifestações paredistas relatadas no Brasil se deram por volta de 1891, mais especificamente na Estrada de Ferro Central do Brasil³³, segundo afirma Edgard Carone, na obra *A República Velha*³⁴. Com o passar dos anos que se seguiram outras paralisações foram constatadas durante as obras da ferrovia, sendo necessário frisar que tais manifestações foram consideradas apenas um fato social, e que como tal foram aceitas pelo Estado.

Com o desenvolvimento dos direitos dos obreiros e com o aumento das necessidades de se criar regulamentações em determinadas áreas trabalhistas, o Código Penal Brasileiro de 1890, sofrendo grande influencia vinda do Código Penal Italiano, trouxe uma vedação aos movimentos grevistas, incluindo nesse rol aqueles que anteriormente o Estado admitia, por vê-los apenas como manifestações sociais. Foram proibidos também movimentos paredistas pacíficos. Posteriormente, se constatou, por forte pressão social, principalmente por parte dos trabalhadores, que a vedação do direito de se manifestar era muito radical, sendo então o Código Penal Brasileiro alterado naquele mesmo ano, passando a admitir paralisações e punindo somente quando durante tais movimentos fossem constatado excessos que descambassem em violência.

No desenvolvimento do direito de greve no Brasil, a Carta Magna de 1937 marcou de forma significativa tal instituto quando estipulou em seu conteúdo que as paralisações, bem como o “*lock-out*”³⁵ eram recursos antissociais que causavam

³³ Ferrovia que interligava os estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais. O tempo de operação foi entre 1858 e 1969. Disponível em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Estrada_de_Ferro_Central_do_Brasil>. Acesso em 14 de outubro 2014.

³⁴ CARONE, Edgard. **A República velha; instituições e classes sociais**. São Paulo, Editora: Difusão Européia do Livro, 1982, 3ª Edição, p. 215.

³⁵ FREDIANI, Yone. 2001. **Greve nos Serviços Essenciais à Luz da Constituição Federal de 1988**. São Paulo: LTr, 2001.

grande dano ao trabalhador e faziam mal ao capital, sendo incompatíveis com os interesses trazidos pela produção nacional, que representavam interesses superiores aos interesses dos obreiros³⁶.

Em 1939, o Decreto-Lei nº 1.237, trouxe o entendimento de que qualquer trabalhador que se valesse do instituto da greve estaria passível de ser punido, sendo que tais punições variavam entre a suspensão ou despedimento do obreiro podendo chegar até mesmo na prisão do mesmo³⁷.

O Código Penal pátrio em 1940 chegou a tipificar a participação dos trabalhadores nas greves como sendo crime que ia de encontro a organização do trabalho³⁸.

A Constituição de 1946 ao ser editada trouxe enormes modificações quanto ao instituto da greve, passando o mesmo a ser um direito dos trabalhadores, sendo necessário a edição de lei ordinária que regulamentasse o seu exercício, não conseguindo ainda acabar com a intervenção estatal nas áreas sindicais³⁹. Tais modificações se deram devido a forte influencia sofrida não só pelo Brasil, mas também por outros países do mundo inteiro após o fim da Segunda Guerra Mundial.

Em 1967 houve um retrocesso por parte da Carta Magna promulgada em tal ano, levando-se em consideração a Constituição de 1946. Houve uma maior preocupação com a Segurança Nacional do que com o fortalecimento dos direitos de greve⁴⁰. Foram impostas vedações ao instituto da greve nos serviços públicos e atividades essenciais. Não sendo licita também a greve realizada por servidores públicos⁴¹.

³⁶ BRASIL. **Constituição Federal (1937) Constituição República Federativa do Brasil de 1937**. Legislação Federal. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm> Acesso em 14 de outubro 2014.

³⁷ FREDIANI, Yone. 2001. **Greve nos Serviços Essenciais à Luz da Constituição Federal de 1988**. São Paulo: LTr, 2001, p. 51.

³⁸ Idem.

³⁹ ROBOREDO, Maria Lucia Freire. 1996. **Greve, lock-out e uma nova política laboral**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

⁴⁰ Idem.

⁴¹ BRASIL. **Constituição Federal (1967) Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Legislação Federal.

Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>Acesso em: 14 de outubro 2014.

A Lei Maior atual trouxe em seu escopo conteúdo bastante parecido ao que traz a Constituição de Portugal⁴², estabelecendo princípios que são pedras angulares a unidade sindical, vedando a intervenção estatal no que diz respeito aos atos constitutivos dos sindicatos, garantindo e protegendo a liberdade da filiação, a organização e o desenvolvimento da categoria, e a efetiva e obrigatória participação do sindicato nas negociações coletivas. O artigo 9º da Constituição de 1988 ainda defende que compete aos trabalhadores decidir em que oportunidades devem o exercer o direito de greve, bem como quais serão os interesses que motivarão o a paralisação⁴³.

É mister, frisar que o Congresso Nacional Aprovou em 1989 a Lei nº 7.783, que se aplica unicamente ao setor privado, regulamentando as atividades consideradas essenciais e inadiáveis para a manutenção da coletividade, estabelecendo assim situações que caracterizam a quebra do princípio da continuidade que melhor será explicado nos próximos capítulos⁴⁴.

Deve-se salientar que a norma anteriormente mencionada não tem como objetivo analisar a legalidade e nem a ilegalidade dos movimentos paretistas, tendo somente o intuito de estabelecer requisitos e características para que o direito da greve possa ser efetivado.

1.4 Modalidades do direito de greve

Pode-se aplicar diversas classificações no que se diz respeito ao direito de greve. Tais classificações levam em consideração a sua legalidade ou abusividade, a sua extensão, o seu exercício, o seu objetivo e a sua finalidade⁴⁵.

No que concerne à legalidade ou abusividade, existem as greves lícitas, nas quais as determinações legais são atendidas, existem também as greves ilícitas, que correspondem na não observação das prescrições legais, há também as greves abusivas, que tem como característica o cometimento de abusos por parte dos grevistas durante os movimentos paretistas, ultrapassando os limites trazidos pela lei, e

⁴² ROBOREDO, Maria Lucia Freire. 1996. **Greve, lock-out e uma nova política laboral**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

⁴³ BRASIL. **Constituição Federal (1988), Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Legislação Federal.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

Acesso em: 20 junho 2014.

⁴⁴ FREDIANI, Yone. 2001. **Greve nos Serviços Essenciais à Luz da Constituição Federal de 1988**. São Paulo: LTr, 2001, p. 51.

⁴⁵ MARTINS, Sérgio Pinto. **Greve do servidor público**. São Paulo: Atlas. 2001

por derradeiro existem as greves não abusivas, as quais as previsões legais são espeitadas, sem que haja o cometimento de excessos⁴⁶.

Quando o quesito da extensão é considerado é mister saber que existem greves globais, que tem como marca atingir diversas empresas, bem como várias categorias, há também as greves parciais, que alcançam somente algumas empresas e alguns setores das mesmas e por último vem as greves de empresa, que são aquelas em que a sua ocorrência se dá somente dentro de determinada empresa especificamente⁴⁷. Amauri Nascimento defende que greve analisada pela sua extensão tem como conceito⁴⁸:

“As greves atingem uma categoria, mais de uma categoria, uma empresa, algumas empresas ou setores de uma empresa, até mesmo todos os trabalhadores do país.”

Ao se estudar o direito de greve pelo aspecto do seu exercício constata-se que ela pode ser branca, que ocorre quando os obreiros interrompem os seus serviços permanecendo em seus postos de trabalho, sem contudo, exercer nenhum tipo de tarefa. A greve pode ser intermitente, apresentando curto período de duração. E por derradeiro existe a greve contínua quando analisado o aspecto do exercício, greve esta que é a mais comum e se caracteriza por sem prolongar por um período de tempo considerável, gerando a paralisação e o não comparecimento dos trabalhadores em seus locais de trabalho⁴⁹.

Há também as greves por objetivo, que apresentam tanto sentidos políticos quanto solidários. As greves com sentidos políticos apresentam como característica reivindicações ligadas em aspectos macroeconômicos, apresentando solicitações feitas de maneira forma genérica, relacionadas ao governo. As greve solidarias, são realizadas por obreiros que se solidarizam com as reivindicações feitas por outros trabalhadores⁵⁰.

Por derradeiro, a finalidade apresenta dois tipos, quanto às reivindicações e quanto aos cumprimentos. Nos aspecto das reivindicações a meta dos trabalhadores é que através do exercício do instituto da greve exista a possibilidade de

⁴⁶ Idem.

⁴⁷ Idem.

⁴⁸ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de direito do trabalho – História e teoria geral do direito: Relações Individuais e Coletivas do Trabalho**. 2003. São Paulo: Saraiva. p. 1007.

⁴⁹ MARTINS, Sérgio Pinto. **Greve do servidor público**. São Paulo: Atlas. 2001

⁵⁰ Idem.

se obter melhores condições de trabalho. Já o aspecto do cumprimento apresenta como característica a coerção do empregador a cumprir as já existentes.

1.5 Atividades essenciais

Segundo a Organização Internacional do Trabalho – OIT – as atividades essenciais se classificam como aquelas em que os serviços não podem ser interrompidos sem que a vida, a saúde ou a segurança da pessoa em toda ou em parte da população seja colocada em perigo.

Nesse sentido que a Lei nº 7.783, de 25 junho de 1989⁵¹ aplica aos trabalhadores empregados no seu artigo 10 os seguintes serviços essenciais, *in verbis*:

“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.”

Constata-se que a legislação pátria apresenta um rol taxativo das atividades que são consideradas essenciais.

É necessário se ter a noção de que existem atividades essenciais indelegáveis e atividades essenciais delegáveis. O serviço de caráter indelegável é aquele cuja realização cabe exclusivamente ao Estado. Por outro lado os serviços essenciais de caráter delegável são aqueles que embora sejam também de suma importância podem ser prestados direta ou indiretamente pela administração pública sendo dever do Estado apenas a regulamentação do serviço oferecido.

Ingo Sá Hage Calabrich propõe uma explicação esclarecedora, permitindo uma fácil compreensão a cerca do que seriam atividades essenciais e sua diferenciação entre delegáveis e indelegáveis:

⁵¹BRASIL. Lei nº 7.783, de 24 de outubro de 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17783.htm>. Acesso em: 15 de outubro 2014.

“Serviços essenciais são aqueles de vital importância para a sociedade, pois afetam diferentemente a saúde, a liberdade ou a vida da população, tendo em vista a natureza dos interesses a cuja satisfação a prestação se endereça. Há aqueles serviços que pela própria natureza são ditos essenciais, que são os serviços de segurança nacional, segurança pública e os judiciários. Somente o Estado poderá prestá-los diretamente. São, portanto, indelegáveis. Mas há outros serviços que o legislador previamente considera essenciais, embora não precisem ser prestados diretamente pelo Estado. Estes se encontram na Lei nº 7.783/1989 – Lei de Greve – que define no seu artigo 10º os serviços ou atividades essenciais e regulamenta o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade. Assim, identifica-se no citado diploma legal como serviços públicos essenciais que podem ser prestados diretamente ou indiretamente pela Administração Pública, ou através de concessão ou permissão, entre outros, os serviços de tratamento e abastecimento de água, produção e distribuição de energia elétrica, gás, combustíveis, transporte coletivo e telecomunicações.”⁵²

O Projeto de Lei nº 710 de 2011⁵³, que tramita pelo Senado e visa à regularização do direito de greve dos servidores públicos, tem em sua redação que os serviços públicos estatais essenciais seriam aqueles que afetem a vida, a saúde e a segurança dos cidadãos, conforme o artigo 17:

“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.”

⁵² CALABRICH, Ingo Sá Hage. **Ações sobre greve em atividades essenciais**. Disponível em <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI15015,51045Acoes+sobre+a+greve+em+atividades+essencias>>. Acesso: em 15 de outubro 2014.

⁵³ BRASIL, **Projeto de Lei nº 710 de 2011**. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/atividade/Materia/getDocumento.asp?t=100334>>. Acesso em: 15 de outubro 2014.

O Ministro Gilmar Mendes defende, com fundamento em tais normas legais, que durante o período de deflagração da greve é responsabilidade dos sindicatos das respectivas classes manter a continuidade dos serviços considerados essenciais. Para tal, o Ministro ainda traz à tona o artigo 11 da Lei nº 7.783/99, visando dar cor ao que se entende por “necessidades inadiáveis”, conforme transcrito a seguir:

“Artigo 11:

[...]

Parágrafo único. São necessidades inadiáveis, da comunidade aquelas que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população.”⁵⁴

Vale mencionar que existem atividades que muitas vezes são erroneamente classificadas pela sociedade como atividades essenciais. Como por exemplo: alguns serviços bancários, com exceção da compensação bancária, bem como serviços de comunicação, tendo como exceção as telecomunicações, as escolas e os serviços de carga e descarga.

⁵⁴ BRASIL. Lei 7.783, de 28 de junho de 1989. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17783.htm>. Acesso em: 15 de outubro 2014.

2 DO SERVIÇO PÚBLICO

2.1 Conceito

É necessário se entender o serviço público para que se construa de forma correta uma correta compreensão sobre a influência do servidor público e dos princípios que os regem no direito de greve.

A Carta Magna do ordenamento jurídico brasileiro traz em seu artigo 175, de forma estrita, a disposição do serviço público, 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.”⁵⁵

Aragão afirma que, o serviço público em sentido amplo e em sentido estrito possuem diferenças, uma vez que o primeiro abarca todos os tipos de prestadores de serviços, bem como tudo o que a competência do Estado abrange, e o segundo contempla somente atividades específicas dentro do direito público⁵⁶.

O conceito apresentado pelo serviço público é bastante variável de doutrina para doutrina, apresentando um vasto campo no que diz respeito a sua caracterização. É possível se analisar o conceito do que venha a ser serviço público levando em consideração os sentidos objetivos e subjetivos. Através do sentido objetivo entende-se que no serviço público a atividade é a matriz da questão, podendo ser prestada por seus agentes ou por órgãos estatais. Já o sentido subjetivo diz que o Estado é a pedra angular, dando destaque aos entes estatais⁵⁷.

O serviço público também se apresenta em sentido amplo ou estrito.

José Cratella ao usar o sentido amplo para analisar o serviço público diz que:

“É toda atividade que o Estado exerce, direta ou indiretamente, para a satisfação das necessidades públicas mediante procedimento típico do direito público.”⁵⁸

⁵⁵ 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: 15 de outubro 2014.

⁵⁶ AGUILAR, Fernando Herren. **Serviços Públicos: doutrina, jurisprudência e legislação.** São Paulo: Saraiva, 2011, p. 25-27.

⁵⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 26ª Ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 323.

⁵⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 2010, p. 98.

Em sentido estrito o serviço público tem como caráter a atividade social, acarretando assim no fornecimento de serviços para os particulares, bem como o alcance do bem estar por parte da coletividade.

Eros Grau entende que:

“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’.”⁵⁹

Continuando a análise usando o sentido estrito Celso Antônio Bandeira de Mello discorre da seguinte forma:

“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.”⁶⁰

Ao se entender que o serviço público são as atividades que estão sob a responsabilidade do Estado sendo desenvolvidas pelo mesmo, é possível constatar que tais atividades podem ser realizadas de maneira direta, quando realizadas por entes que são próprios do Estado, ou de forma indireta, quando exercidas através de delegação a particulares.⁶¹

Constata-se que através da análise do serviço público que o mesmo tem como finalidade a satisfação das necessidades mais importantes da coletividade, como por exemplo a saúde, a segurança, a educação, a justiça, a previdência social, polícia e outros tipos de atividades que impulsionam o desenvolvimento social e a coesão das coletividades.⁶²

⁵⁹ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)*. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 131-132.

⁶⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 600.

⁶¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 665.

⁶² COUTO, Reinaldo. *Curso de direito administrativo: segundo a jurisprudência do STJ e STF*. São Paulo: Atlas, 2011, p. 294.

2.2 Finalidades

Ao se falar em finalidade deve-se ter em mente sempre a qual objetivo um determinado ato se destina, ou seja, no caso, qual é o alvo que o serviço público visa atingir.

Hely Lopes Meirelles faz de forma abrangente considerações a respeito do serviço público:

“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.”⁶³

Alexandre de Aragão, em sua opinião, caracteriza a finalidade do serviço público 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.”⁶⁴

É notável que os dois autores possuem diferenças que se demonstram quando se pega o sujeito, a finalidade também o objeto do serviço público. Enquanto que para Alexandre de Aragão a finalidade do serviço público é a garantia do bem-estar coletivo, Hely Lopes Meirelles defende que o fim do serviço público descamba na satisfação do Estado.⁶⁵

Tomando as duas linhas de pensamento acima expostas, infere-se que o serviço público tem como finalidade precípua as atividades que são desenvolvidas no âmbito do Estado, sempre com o intuito de atender as necessidades da coletividade, bem como, de forma simultânea, ajudar nas práticas e na organização do Estado como um todo.

O Serviço público para Maria Sylvia di Pietro tem como finalidade “satisfazer necessidades coletivas cuja não rentabilidade afasta a empresa privada.”⁶⁶ Sendo assim, as atividades que são vitais à sociedade e que tem como seu executor o Estado somente devem ser satisfeitas pelo serviço público.

⁶³ LOPES MEIRELLES, Hely. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39ª ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2013. p. 297.

⁶⁴ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos Serviços Público**. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 157.

⁶⁵ PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 101.

⁶⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 99.

A organização do Estado e as necessidades da coletividade, claramente, têm o seu modo de funcionamento afetado quando ocorre a deflagração de uma greve nos serviços públicos. A Carta Magna do nosso ordenamento jurídico fala sobre lei particular que tem caráter imprescindível no que diz respeito à tentativa de atenuar os prejuízos, porque, apenas em tal lei, será possível estabelecer fronteiras intrínsecas ao serviço público de maneira específica e coordenada, acarretando em movimentos grevistas feitos por setores do serviço público não mais regulados por lei que tem como alvo os movimentos paredistas de obreiros dos setores privados da sociedade.

A não regulamentação de tal lei específica ao movimento grevista no setor público, obriga a aplicação da Lei nº 7.783/89 no instituto da greve dos servidores estatais. Deve ser observado também o que o Supremo Tribunal Federal tem decidido a respeito das greves nos setores públicos, bem como as particularidades por ele apresentadas no exercício de tal instituto.

2.3 Servidor público e empregado público

É mister saber que a categoria relacionada aos agentes que exercem atividades públicas é bastante extensa, podendo ser fracionada em empregados públicos, que são regulamentados pelo Decreto-Lei nº 5.452/43 (CLT) e ocupam os denominados empregos públicos, e servidores públicos, que tem sua regulamentação feita através da Lei 8.112/90, ocupando os postos conhecidos como cargos públicos.

O servidor público é definido por Celso Antônio Bandeira de Melo da seguinte forma:

“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..”⁶⁷

Infere-se, dessa forma, que é vital o preenchimento do quesito da estabilidade quando se falar em servidores públicos, sendo tal estabilidade prevista na Lei nº 8.112/90. O servidor público também ocupa cargo denominado público e percebe vencimento.

⁶⁷ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo brasileiro**, ed. 26, São Paulo: Malheiros, 2008, p. 248.

Por outro lado, os empregados públicos não gozam de estabilidade, uma vez que são regidos pela CLT, ocupando cargos denominados de empregos públicos e por derradeiro percebendo salário como forma de remuneração.

Rinaldo Repassi define que o servidor público sempre conserva uma ligação de emprego não eventual concomitantemente com uma dependência derivada dessa vinculação com o Estado, excepcionando-se a administração indireta de direito privado.⁶⁸

Noutro giro, Maria Sylvia di Pietro entende que o servidor público pode ser definido 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.”⁶⁹

Os servidores públicos se apresentam através de três espécies diferentes: aquele que detêm emprego público, tendo como base a CLT no ato de contratação, ou seja, o empregado público; o temporário, que é contratado para exercer uma função pública por um determinado prazo, e por derradeiro, o estatutário, que detêm cargo público e é regulamentado pelo estatuto.

Quando os detentores de emprego público, que são regulados pela CLT, promovem o instituto da greve, suas garantias legais são asseguradas pela Lei 7.783/89, já que possuem caráter contratual, não sendo regidos pelo regime estatutário.

Partindo de tal ponto Juliana Silva em conjunto com Enoque Santos afirmam que: “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”.⁷⁰

Existe na jurisprudência entendimento no sentido de que o movimento paretista do empregado público, ou seja, aquele que é regido pela CLT, deve ser tratado na Justiça do Trabalho tendo como parâmetro a Lei geral sobre greve, excetuando-se os casos onde existe a discussão de cláusulas referentes ao conteúdo de caráter econômico, pois tais casos devem observar o que diz as normas constitucionais, autonomamente da natureza celetista ou estatutária:

⁶⁸ REPASSI, Rinaldo Guedes. **Direito de greve de Servidores Públicos**. 1ª Ed. São Paulo: LTr, 2005, p.25.

⁶⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 433.

⁷⁰ 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.

“DISSÍDIO COLETIVO ECONÔMICO. FUNDAÇÃO PARQUE ZOOLOGICO DE SÃO PAULO. RECURSO ORDINÁRIO. REMESSA NECESSÁRIA. 1. AÇÃO AJUIZADA EM FACE DE FUNDAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL PARA ESTABELECEM 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 Delgado, Data de Julgamento: 15/04/2013, Seção Especializada em Dissídios Coletivos, Data de Publicação: DEJT 19/04/2013)”⁷¹

Os servidores estatutários, que são estudados na presente monografia, estão vinculados a Administração e possuem como regimento que dirige direitos e deveres a Lei nº 8.112/90; o Direito Administrativo regula o exercício de suas atividades, submetendo-as aos princípios que norteiam a Administração Pública. Devido a tais peculiaridades se consolidou na jurisprudência que nos casos de greves perpetradas por servidores públicos a competência para julgar as ações seria da Justiça Federal e não da Justiça do Trabalho, conforme ADI 492 do STF:

“CONSTITUCIONAL. TRABALHO. JUSTIÇA DO TRABALHO. COMPETÊNCIA. AÇÕES DOS SERVIDORES PUBLICOS ESTATUTARIOS. C.F., ARTS. 37, 39, 40, 41, 42 E 114. LEI N. 8.112, DE 1990, ART. 240, ALINEAS D E E.

I - SERVIDORES PUBLICOS ESTATUTARIOS: DIREITO A NEGOCIAÇÃO COLETIVA E A AÇÃO COLETIVA FRENTE A JUSTIÇA DO TRABALHO: INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 8.112/90, ART. 240, ALINEAS D E E.

II - SERVIDORES PUBLICOS ESTATUTARIOS: INCOMPETENCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO PARA O JULGAMENTO DOS SEUS

⁷¹ 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: 03 de novembro 2014.

DISSÍDIOS INDIVIDUAIS. INCONSTITUCIONALIDADE DA ALÍNEA e DO ART. 240 DA LEI 8.112/90.

III - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

(STF - ADI: 492 DF , Relator: Min. CARLOS VELLOSO, Data de Julgamento: 12/11/1992, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 12-03-1993 PP-03557 EMENT VOL-01695-01 PP-00080 RTJ VOL-00145-01 PP-00068).”

Por derradeiro é mister informar que Celso Antônio Bandeira de Melo é utilizado pelo Supremo Tribunal Federal para definir o que vem a ser o servidor público, caracterizando-o como: “todo aquele que tem um vínculo estatutário com a Administração.”⁷²

2.4 Formas de acesso

O ingresso ao serviço público tem como pedra angular os princípios da impessoalidade e acessibilidade, determinando assim que todos aqueles que preenchem os requisitos legais exigidos estão aptos a preencher um cargo pertencente ao serviço público.⁷³

A Lei Maior de nosso ordenamento jurídico menciona em seu 5 artigo o princípio da isonomia, que está intimamente vinculado ao princípio da acessibilidade, tal vinculação é tão forte que todos aqueles que desejam preencher alguma vaga dentro do serviço público, conseqüentemente, respeitando os requisitos legais, devem possuir tratamento idêntico entre si, bem como ter os mesmos tipos de possibilidades de ingresso.

A Constituição Federal aduz em seu artigo 37 incisos I e II o seguinte:

“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.”⁷⁴

⁷² MELLO DE, Celso Antônio Bandeira, **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 85.

⁷³ SANTOS, Fernanda Marinela de Sousa. **Servidores Públicos**. Niterói: Impetus, 2010, p. 37.

⁷⁴ 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: 04 de novembro 2014.

No que se refere ao artigo anteriormente citado, infere-se que em seu inciso primeiro existe uma clara e expressa assinalação que tem como alvo os brasileiros, contudo, existem exceções, uma vez que os portugueses que sofrem equiparação, conforme artigo 12, parágrafo primeiro, da Carta Magna, bem como os estrangeiros, nos ditames da lei, possuem a possibilidade de serem atingidos por tal inciso, já que houve tal previsão na Emenda Constitucional nº 19.⁷⁵

Especificamente nos casos relacionados aos servidores públicos, somente é possível o ingresso mediante a realização e consequente aprovação em concurso público, sendo banida qualquer outra forma de acesso, como por exemplo, o provimento derivado, aos cargos oferecidos pela Administração Pública, conforme entendimento expresso na ADI 837/DF do STF:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Formas de provimento derivado. Inconstitucionalidade . - Tendo sido editado o Plano de Classificação dos Cargos do Poder Judiciário posteriormente à propositura desta ação direta, ficou ela prejudicada quanto aos servidores desse Poder . - No mais, esta Corte, a partir do julgamento da ADIN 231, firmou o entendimento de que são inconstitucionais as formas de provimento derivado representadas pela ascensão ou acesso, transferência e aproveitamento no tocante a cargos ou empregos públicos. Outros precedentes: ADIN 245 e ADIN 97 . - Inconstitucionalidade, no que concerne às normas da Lei nº 8.112/90, do inciso III do artigo 8º; das expressões ascensão e acesso no parágrafo único do artigo 10; das expressões acesso e ascensão no § 4º do artigo 13; das expressões ou ascensão e ou ascender no artigo 17; e do inciso IV do artigo 33. Ação conhecida em parte, e nessa parte julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos e das expressões acima referidos. (STF - ADI: 837 DF , Relator: MOREIRA ALVES, Data de Julgamento: 27/08/1998, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 25-06-1999 PP-00002 EMENT VOL-01956-01 PP-00040)”

No que diz respeito ao concurso público, Fabrício Motta aduz 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.”

⁷⁶ Ainda caminhando por tal linha de pensamento, observa-se que o serviço público tem como lastro para guiar a sua forma de acesso o regime democrático, bem como o princípio da igualdade, sendo ambos respeitados por meio da realização dos concursos públicos.

A Lei 8.112/90, ainda diz que:

“Art. 5º São requisitos básicos para investidura em cargo público:
I - a nacionalidade brasileira;

⁷⁵ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional Administrativo**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 143.

⁷⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Servidores públicos na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 19.

- 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.⁷⁷

Ao se fazer a leitura da norma mencionada anteriormente, é possível concluir que somente mediante concurso público será possível o ingresso ao serviço público, sendo tal forma de acesso válida tanto para brasileiros natos quanto para estrangeiros residentes no país, respeitando o último caso os ditames do ordenamento jurídico. A Lei 8.112/90 ainda afirma que é necessário o preenchimento obrigatório dos seguintes quesitos: possuir no mínimo dezoito anos de idade e também estar apto mentalmente e fisicamente.

Quando se fala em aptidão mental e física, é mister destacar que existem indivíduos que apresentam deficiências, não sendo eles impedidos de ingressarem em concursos públicos, porém, é necessário que os limites causados pelas deficiências sejam respeitados, sendo sempre obrigatório observar as definições e previsibilidades existentes nos editais de cada concurso quanto a tais candidatos.

Há, além disso, cargos dentro do serviço público que possuem exigências maiores, um exemplo típico é o cargo de Procurador da Fazenda Nacional, que determina àqueles que desejam ingressar na carreira a conclusão do curso de nível superior na área de Direito, bem como inscrição na OAB. Pode-se, desta forma, concluir que existem exigências que devem ser preenchidas pelos candidatos em cada cargo, de maneira que, as condições especificadas em cada edital devem ser respeitadas e cumpridas para que haja a possibilidade de ingresso.

⁷⁷ 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: 04 de novembro 2014.

2.5 Princípios

A Carta Magna de nosso ordenamento jurídico diz em seu artigo 37 que:

“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 [...]”⁷⁸

A Lei nº 8.987 de 1995 que dispõe a respeito da permissão e concessão de prestação de serviços públicos fala de princípios que também são, assim como os listados pela Constituição Federal, aplicados aos serviços públicos, conforme se percebe na leitura de seu artigo 6º:

“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.”⁷⁹

Quando se fala em regularidade deve-se entender como sendo a qualidade com que o serviço público é prestado, ou seja, o satisfatório atendimento dos anseios da coletividade. Já a eficiência diz respeito à execução do serviço público com qualidade e buscando sempre que possível o maior aproveitamento, tal princípio é grandemente mencionado no âmbito da administração pública.⁸⁰ Entende-se por princípio da segurança a devida atenção que a atividade pública merece ter, visando sempre reduzir os riscos inerentes a ela. Por sua vez, a atualidade pressupõe a melhoria paulatina na condução e execução dos serviços públicos, tendo como meta o aprimoramento das diversas técnicas usadas como meios para a sua execução.

Dentro do Direito Administrativo a doutrina costuma bordar principalmente os seguintes princípios: generalidade ou igualdade entre os usuários, continuidade do serviço público, modicidade das tarifas e também a mutabilidade dos regimes jurídicos.

No que diz respeito ao princípio da generalidade ou princípio da igualdade entre os usuários, deve-se entender que é o desdobramento do princípio da impessoalidade, e que tal princípio busca por parte dos serviços públicos a maior

⁷⁸ 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: 29 de outubro 2014.

⁷⁹ 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: 29 de outubro 2014.

⁸⁰ MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo.** 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 670

abrangência possível de pessoas, configurando-se assim um caráter de universalidade as atividades, não havendo acepção de indivíduos.⁸¹

Já princípio da continuidade aduz que os diferentes tipos de serviços públicos não poderão sofrer interrupções, devendo sempre existir uma contínua execução das atividades para a sociedade, visando a garantia da satisfação dos anseios vitais da coletividade que só podem ser supridos pela administração pública. Sobre isso Irene Nohara escreve 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”.⁸²

Inferre-se que ao defender tal posicionamento Irene Nohara afirma que o serviço público em um todo obrigatoriamente precisa ser contínuo, sem vincular tal característica apenas aos serviços chamados essenciais.

Aline Câmara de Almeida defende que o direito individual é sobrepujado pelo direito da coletividade, uma vez que a continuidade dos serviços públicos mantém assegurada a dignidade da pessoa humana, conforme disserta a seguir:

“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.”⁸³

Por existir o princípio da continuidade os servidores públicos que atuam nas áreas essenciais são alvo de cerceamento de direitos, uma vez que suas greves sofrem fortes restrições ou até mesmo existe a não previsão de tal ferramenta. Existem correntes que entendem que nenhum serviço público pode sofrer paralisação, uma vez que todos se enquadram na categoria de atividades essenciais ao funcionamento da sociedade e por outro lado existem correntes que afirmam que somente parte dos serviços públicos são essenciais, e que tal parcela estaria taxativamente arrolada, por exemplo, na Lei nº 7.783/89.⁸⁴

⁸¹ NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 447.

⁸² NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 449.

⁸³ 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.

⁸⁴ 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

A Lei que dispõe sobre o exercício de greve e define as atividades essenciais, quando faz tal definição visa assegurar a contínua prestação dos serviços públicos, esclarecendo fronteiras à execução do instituto da greve, bem como assegurando que uma parte dos serviços públicos continue a desenvolver suas tarefas, evitando assim sua completa paralisação, respeitando os limites outorgados pelo ordenamento.⁸⁵

Visando a continuidade do serviço público foram criados diferentes meios para garantir tal preceito, como por exemplo, a delegação, a substituição e também a substituição. Todos esses instrumentos têm como finalidade o respeito ao princípio da continuidade mesmo que o servidor público exerça o seu direito de greve.

A Lei nº 7.783/89 veda a interrupção por completo das atividades tidas como essenciais, apresentando rol taxativa de tais atividades, prevendo também um quantitativo mínimo de agentes públicos que ficaram responsáveis por executar as tarefas durante o lapso temporal em que seus colegas realizam o movimento grevista. Todos esses cuidados contidos no conteúdo da lei geral da greve tem como finalidade evitar a interrupção completa da categoria e o conseqüente desrespeito ao princípio da continuidade, assegurando assim o interesse da coletividade.

É mister salientar, que o direito brasileiro, mais especificamente na Lei nº 8.987/95, informar os momentos exatos em que as atividades estatais podem ser paralisadas sem que haja uma configuração de falta de continuidade do serviço público. Tais casos existem quando há a caracterização de situação emergencial, onde não existe qualquer condição técnica satisfatória para que o serviço público seja efetuado pelo agente público e tudo isso deve ser informado pelos grevistas com antecedência:

providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7783.htm>. Acesso em: 04 de novembro 2014.

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.

⁸⁵ MARINELA, Fernanda. Direito administrativo. 6 ed. Niterói: Impetus, 2012, p. 527.

“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.”⁸⁶

Ademais, o artigo 13 da Lei 7.783/89, que regulamenta o instituto da greve, ao comentar sobre as atividades de cunho essencial, informa que os grevistas devem comunicar a realização da paralisação com no mínimo 72 horas de antecedência e não 48 horas como é de praxe se fazer em outras atividades que não se encontram no rol taxativo dos serviços essenciais e que devido a isso seguem o disposto no parágrafo único do artigo 3 da lei geral de greve.

O princípio da generalidade, também conhecido como princípio da igualdade dos usuários, deriva do princípio da impessoalidade, uma vez que a sua finalidade é fazer com que o serviço público seja realizado de uma forma que atinja o maior quantitativo de pessoas que seja possível (apresentando um caráter universal), sem exista qualquer tipo de discriminação pessoal.⁸⁷

Já o preceito da mutabilidade do regime jurídico vem para que haja a garantia da alteração do regime do exercício da atividade em prol dos interesses da coletividade, englobando tanto agentes públicos quanto terceiros que foram contratados para a efetuação dos serviços públicos.⁸⁸

Por derradeiro a modicidade das tarifas, é o princípio que tem como meta a garantia dos preços em sua forma mais razoável, garantindo assim àqueles serviços que cobram taxas dos usuários um preço justo e acessível. Existem atividades prestadas pelo Estado, como por exemplo, a educação e a saúde, que tem a sua execução garantida de forma gratuita para a sociedade, e tal gratuidade é defendida pela Constituição Federal. Por outro lado há serviços públicos que sofreram delegação e que devido a isso cobram da coletividade taxas para que possam ser usados, um claro exemplo disso é o abastecimento de água. Essa cobrança feita ao usuário, porém, não está livre de regulamentação e regência, sendo o princípio da modicidade das tarifas um instrumento garantidor do razoável e justo preço que será cobrado da sociedade.

⁸⁶ 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: 11 de novembro 2014.

⁸⁷ NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 447.

⁸⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 108.

Os princípios apresentam um papel vital para a regulamentação e coordenação da administração pública, uma vez que todos os atos estatais dependem de garantias legais para a sua execução.

É de suma importância destacar outros dois princípios intimamente ligados ao exercício das atividades estatais por parte dos agentes públicos, são eles: o princípio da legalidade e o da supremacia do interesse público.

A legalidade é o princípio que regula e torna válidas as ações praticadas pelo ordenamento jurídico brasileiro, ratificando também a forma conhecida do estado de direito. Tal afirmação encontra lastro nos artigos de número 5, inciso II, artigo 37 e 84, IV, todos da Constituição Federal. Ao analisarmos o princípio da legalidade depreende-se que os atos praticados pela Administração Pública só tem validade legal quando executados conforme a lei regulamenta, englobando-se também os agentes públicos e todos os aspectos inerentes a eles como suas remunerações, atividades, condições laborais e outros elementos que incorporam seus cargos e obrigações.

Kelsen influenciou de maneira bastante clara nos dias de hoje o que se entende por legalidade administrativa, não sendo apenas vincular-se à norma jurídica. O Estado dito social atualmente só atua naquilo que é imposto por lei, pressupondo-se mais do que simplesmente executar aquilo que não é proibido pela norma.⁸⁹

A legalidade é parte intrínseca do estado de direito, sendo a subordinação por parte do Estado perante as leis com a finalidade única de garantir a população e aos servidores públicos a segurança jurídica. Nas palavras de Celso Antônio B. de Mello o princípio da legalidade nada mais é do que “a Administração nada poder fazer senão o que a lei determinar.”⁹⁰

Ao se observar o princípio da legalidade, compreende-se que, devido ao fato de não existir norma jurídica singular ao tema, não estaria correto descontar o período em que os obreiros ficaram paralisados, uma vez que não existe obrigação legal nenhuma que determine o referido desconto.

⁸⁹ EISENMANN, Charles. **O direito administrativo e o princípio da legalidade**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, nº 56, 1959, p. 54/55.

⁹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 105.

Corroborando com o que foi mencionado no parágrafo anterior vem a Lei 8.112/90, mais especificamente em seu artigo 45, dizendo que “nenhum desconto incidirá sobre a remuneração ou provento”, excetuando-se aqueles descontos impostos mediante lei.⁹¹

É mister observar que existem contradições e falta de observância do princípio da legalidade, uma vez que duas situações surgem no horizonte: a primeira é a que se refere ao direito constitucionalmente garantido do servidor público realizar greve sem que haja desconto na sua remuneração em virtude dos dias parados, conforme explicita o artigo 45 da Lei 8.112/90; a segunda é a aplicação da lei geral de greve aos movimentos paredistas dos servidores públicos, segundo entendimento do STF, que prevê a suspensão do contrato de trabalho e consequente desconto dos dias não trabalhados em virtude da greve, em vistas de garantir o interesse da coletividade.

Em meio a tudo isso, é mister salientar a existência do instituto da negociação prévia, disposto no artigo 3 da Lei 7.783/89, o qual exige uma negociação anterior à greve, podendo o movimento paredista incorrer em violação do disposto na lei geral de greve, que o STF entendeu aplicar de forma análoga.⁹², se não cumprir tal requisito. Precisa-se destacar no presente assunto, referente a negociação coletiva, que a Suprema Corte do ordenamento jurídico pátrio julgou a ADI 492/92 – DF⁹³, definindo como inconstitucional o meio de acordo mencionado. Tal equívoco merece atenção, uma vez que o servidor muito perde sem a possibilidades das negociações. A sociedade também perde grandemente, haja vista que as greves poderiam ser diminuídas se agentes públicos e Poder Público pudessem chegar a um denominador comum somente através da diplomacia.

⁹¹ 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: 11 de novembro 2014.

⁹² ARAÚJO, Flórida Dutra de. **Negociação coletiva dos servidores públicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 360.

⁹³ “CONSTITUCIONAL. TRABALHO. JUSTIÇA DO TRABALHO. COMPETÊNCIA. AÇÕES DOS SERVIDORES PUBLICOS ESTATUTARIOS. C.F., ARTS. 37, 39, 40, 41, 42 E 114. LEI N. 8.112, DE 1990, ART. 240, ALINEAS D E E.

I - SERVIDORES PUBLICOS ESTATUTARIOS: DIREITO A NEGOCIAÇÃO COLETIVA E A AÇÃO COLETIVA FRENTE A JUSTIÇA DO TRABALHO: INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 8.112/90, ART. 240, ALINEAS D E E.

II - SERVIDORES PUBLICOS ESTATUTARIOS: INCOMPETENCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO PARA O JULGAMENTO DOS SEUS DISSÍDIOS INDIVIDUAIS. INCONSTITUCIONALIDADE DA ALINEA e DO ART. 240 DA LEI 8.112/90.

III - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

(STF - ADI: 492 DF , Relator: CARLOS VELLOSO, Data de Julgamento: 12/11/1992, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 12-03-1993 PP-03557 EMENT VOL-01695-01 PP-00080 RTJ VOL-00145-01 PP-00068)” <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/750401/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-492-df>. Acesso em: 11 de novembro 2014.

Contudo, não só o Supremo Tribunal Federal orienta em sua Súmula 679⁹⁴ as questões relacionadas as negociações dos vencimentos dos agentes públicos, como também a Constituição Federal, em seu artigo 39, parágrafo 2, fala que somente é aceitável a negociação prévia coletiva quando se estiver dentro do campo que envolva obreiros de sociedades de economia mista, bem como de empresas públicas, de forma geral.

Já o princípio da supremacia do interesse público busca como finalidade, como o próprio nome já diz, fazer valer o desejo da coletividade face ao direito do particular, indo de encontro muitas vezes com o direito de greve dos servidores públicos, que em tais casos figuram como sendo os particulares.

Arion Romita diz que, ao se ponderar o princípio da supremacia do interesse público e o interesse do particular os “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”.⁹⁵

Antes do surgimento da Carta Magna de 1988, a submissão dos interesses do particular em face dos interesses públicos sempre se mostrou bastante explícita, contudo, a promulgação da atual Carta Magna de 1988 colocou em evidência princípios como o da dignidade da pessoa humana, abrindo caminho para uma nova discussão que coloca frente a frente o direito constitucional e o direito administrativo.⁹⁶ Após a promulgação da Constituição Federal de 1988 ideias como a liberdade e a dignidade passaram a ser garantidas no âmbito constitucional, trazendo modificações significativas no modo de ver dos servidores públicos em face às atividades prestadas junto a Administração. Um claro exemplo dessas garantias constitucionais é o artigo 60, parágrafo 4, inciso IV da Norma Maior do ordenamento jurídico brasileiro que proíbe de forma expressa qualquer tipo de contradição referente às garantias e direitos fundamentais.

Ao se analisar o caso do agente público que participa de movimento paredista, bem como suas obrigações, é visível a existência de um embate entre a sua

⁹⁴ **Súmula 679 do STF**: “A fixação de vencimentos dos servidores públicos não pode ser objeto de convenção coletiva.”

⁹⁵ ROMITA, Arion Sayão. **Direitos Fundamentais nas Relações de Trabalho**. 2. ed. São Paulo: LTR, 2007. p. 268-269, p. 108.

⁹⁶ RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves e Di Pietro, Maria Sylvania Zanella. **Supremacia do Interesse Público e outros temas relevantes do Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 2011, p. 155.

garantia constitucional de fazer greve e os interesses da coletividade de terem a contínua prestação dos serviços públicos que são garantidos pelos direitos essenciais.

Celso de Mello, discorrendo sobre a prevalência do interesse público em detrimento do direito de greve do servidor público, afirma 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.”⁹⁷

Segundo Marçal Justen Filho é necessário que haja uma constitucionalização do direito administrativo, visando a inserção de todos os princípios constitucionais nas atividades administrativas. Ele defende ainda, que no tocante aos direitos essenciais deve haver a superioridade dos direitos fundamentais em face das escolhas e dos atos que sejam de interesse exclusivo do aparato administrativo.⁹⁸

Já Maria Sylvia Zanella fala a respeito do binômio da liberdade X autoridade, informando que o referido binômio é concernente ao fato de a Administração possuir prerrogativas que asseguram os objetivos da coletividade, ao passo que paralelamente a Constituição Federal assegura a cada pessoa individualmente direitos que garantem o efetivo exercício da liberdade. Contudo, Maria Zanella defende que caso haja uma proibição da supremacia do interesse público face o privado, existiria então uma forma de proibição referente ao próprio Estado. Para que tal situação não ocorra ela sugere o uso do princípio da razoabilidade, que visa analisar cada caso concreto e assim ponderando a melhor maneira de se respeitar os direitos.⁹⁹

Paulo Bonavides discorre sobre o confronto dos princípios da seguinte maneira:

“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 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

⁹⁷ BRASIL.SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MI nº 708/DF Relator: Ministro Gilmar Mendes, Brasília - DF, 25 de outubro 2007.

⁹⁸ 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.

⁹⁹⁹⁹ 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.

princípio cede a outro ou que, em situações distintas, a questão de prevalência se pode resolver de forma contrária.”¹⁰⁰

O Poder Judiciário tem se pronunciado em favor da supremacia do interesse público, não apresentando nenhuma inovação, e consolidando entendimento no fato de que qualquer meio que não eleve o interesse público ao patamar de maior alvo a ser atingido dentro da administração pública deve ser considerado como uma falta de prestígio dentro da mesma, corrompendo a autoridade e superioridade do próprio Estado.

É de suma importância destacar que o princípio da supremacia do interesse público está ligado aos interesses da coletividade, dos agentes públicos, bem como as garantias constitucionais, não estando vinculado apenas aos interesses da Administração.

¹⁰⁰ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 279-280.

3 DA GREVE NAS ATIVIDADES ESSENCIAIS DO SERVIÇO PÚBLICO

3.1 Mandado de Injunção

Durante a criação da Constituição Federal de 1988 foi apresentado em seu conteúdo pelo constituinte originário a possibilidade de se manter através dos chamados remédios constitucionais as suas normas.

Tais remédios são apresentados a todos como garantias/direitos tendo como função servir de meios para efetiva proteção ou tutela de direitos fundamentais¹⁰¹.

As tutelas constitucionais, outro nome dos instrumentos mencionados anteriormente, têm como alvo demandar ao Estado omissão ou ação que visa evitar eventual dano que esteja sendo causado, garantindo assim satisfação pela parte do demandante.

Trazendo tais remédios ou tutelas constitucionais para o direito de greve nas atividades essenciais, constata-se a presença de situação com uma clara omissão que vai de encontro a Constituição Federal de 1988 por parte do legislador. Nesta linha, expõe Gilmar Mendes:

“Pressupõe a inobservância de um dever constitucional de legislar, que resulta tanto de comandos explícitos da Lei Magna como de decisões fundamentais da Constituição identificadas no processo de interpretação¹⁰².”

É mister salientar que o conceito referente ao controle de constitucionalidade nasce pelo fato de que a Constituição se apresenta como pedra angular se tornando fundamento indispensável as outras leis que integram o escopo jurídico brasileiro. Seguindo essa linha, Hans Kelsen afirma:

“Regem a conduta recíproca dos membros da coletividade estatal, assim como das que determinam os órgãos necessários para aplica-las e impô-las, e a maneira como devem proceder, isto é, em suma o fundamento da ordem estatal¹⁰³.”

Necessário destacar também que a entrada em vigor das tutelas constitucionais, tais como os mandados de injunção, representam ferramentas de suma importância no que tange o controle constitucional referente à omissão.

¹⁰¹ SANTOS, André Alencar dos. **Remédios constitucionais**. Disponível em: <<http://www.andrealencar.com.br/site/constitucional/03.%20REMDIOS%20CONSTITUCIONAIS.pdf>>. Acesso em: 29 de março 2015.

¹⁰² MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7ª Ed. 2012. São Paulo: Saraiva. p. 1124.

¹⁰³ KELSEN, Hans. **Jurisdição constitucional**. São Paulo: Martins Fontes. 2003. p. 130.

3.2 Análises dos posicionamentos jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal

Após duas décadas da promulgação da Carta Magna do ordenamento jurídico pátrio o Supremo Tribunal Federal (STF) observando a resistência do legislador em produzir uma legislação que abarcasse e regulasse o direito de greve dos servidores públicos, englobando também aqueles servidores que exercem atividades tidas como essenciais, declarou ao julgar os Mandados de Injunção (MI) de nº 670/ES¹⁰⁴, 708/PB¹⁰⁵, bem como o MI 712/PA¹⁰⁶, que deveria ser aplicado no que coubesse e de forma temporária a Lei nº 7.783/89 no que diz respeito ao direito de greve dos servidores públicos, ficando o exercício ao direito de paralisação autorizado dentro dos parâmetros estabelecidos pela lei anteriormente citada. Regulando ainda que tal situação só permaneceria até a criação de lei pelo Poder Legislativo que viesse a dirigir o servidor público em seus direitos à greve.

Em outra análise é possível perceber que o STF se posicionou de forma mais incisiva do que quando julgou o MI nº 20 – circunstância na qual denunciou o ato omissivo por parte do Poder Legislativo no que tangia a regularização do direito de greve do servidor público, mas sem que houvesse qualquer tipo de tentativa de dar fim à falha legislativa existente -, decidindo assim, pela aplicação da Lei de Greve que regia os trabalhadores da iniciativa privada as greves no setor público.

De acordo com o posicionamento do Ministro Gilmar Mendes, proferido em seu voto que foi de suma importância para a condução dos demais votos,

¹⁰⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MI 670/ES**. Mandado de Injunção. 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). DEFINIÇÃO DOS PARÂMETROS DE COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL PARA APRECIÇÃO NO ÂMBITO DA JUSTIÇA FEDERAL E DA JUSTIÇA ESTADUAL ATÉ A EDIÇÃO DA LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA PERTINENTE, NOS TERMOS DO ART. 37, VII, DA CF. EM OBSERVÂNCIA AOS DITAMES DA SEGURANÇA JURÍDICA E À EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL NA INTERPRETAÇÃO DA OMISSÃO LEGISLATIVA SOBRE O DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS, FIXAÇÃO DO PRAZO DE 60 (SESSENTA) DIAS PARA QUE O CONGRESSO NACIONAL LEGISLE SOBRE A MATÉRIA. 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). Tribunal Pleno. Relator: Min. GILMAR MENDES. Brasília, 25 de outubro de 2007. Disponível em

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28670%2E+OU+670%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/a2pzlgh>> Acesso em: 30 de março de 2015.

¹⁰⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MI 708/PB**. Mandado de Injunção. Tribunal Pleno. Relator: Min. GILMAR MENDES. Brasília, 25 de outubro de 2007. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000002473&base=baseAcordaos>> Acesso em: 30 de março 2015.

¹⁰⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MI 712/PA**. Mandado de Injunção. Tribunal Pleno. Relator: Min. EROS GRAU. Brasília, 25 de outubro de 2007. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000002458&base=baseAcordaos>> Acesso em: 30 de março 2015.

houve o acolhimento das exigências dos impetrantes no sentido de que o Congresso Nacional deveria legislar a respeito da greve dos servidores públicos, incluindo-se aqui as atividades essenciais do serviço público, em um período não superior a 60 dias. Ficou decidido também que caso não houvesse tal regulamentação legislativa dentro do prazo estipulado a aplicação da Lei nº 7.893/89 seria a solução viável, respeitados os limites e diferenças dos regimes laborais¹⁰⁷.

A modificação do entendimento pelo STF deixou claro o cuidado da Suprema Corte em ministrar a efetividade à regra constitucional que garantia o livre direito a realização de paralisações por parte dos servidores públicos de atividades essenciais e de outras áreas, uma vez que tal direito vinha sendo veementemente alvo da inércia arbitrária do legislador, que já perdurava duas décadas.

Durante a proclamação do voto, o Ministro Celso de Mello explicitou que:

“[...] revela-se essencial que se estabeleça, tal como sucede na espécie, a necessária correlação entre a imposição constitucional de legislar, de um lado, e o conseqüente reconhecimento do direito público subjetivo à legislação, de outro, de forma que, presente a obrigação jurídico-constitucional de emanar provimentos legislativos, tornar-se-á possível não só imputar comportamento moroso ao Estado [...] mas, o que é muito mais importante ainda, pleitear, junto ao Poder Judiciário, que este dê expressão concreta, que confira efetividade e que faça atuar a cláusula constitucional tornada inoperante por um incompreensível estado de inércia governamental.¹⁰⁸”

É mister observar, que a linha adotada pela Suprema Corte referente aos efeitos, bem com a eficácia da decisão que julgou os Mandados de Injunção tem como base o raciocínio concretista geral, que defende a aplicação por parte do Poder Judiciário, haja vista a presença dos requisitos exigidos pela Constituição para que seja ajuizado remédio constitucional, de decisão constitutiva, declarando a presença de ato omissivo, seja ele originário do legislativo ou da administração, implementando assim o livre exercício de garantia constitucionalmente defendida, até que posteriormente seja editada regulamento pelo Poder que deveria tê-lo feito.¹⁰⁹

De acordo com o posicionamento propugnado pelo Ministro Gilmar Mendes no momento do julgamento do Mandado de Injunção era vital e obrigatório o

¹⁰⁷ FRAGA, Ricardo Carvalho. VARGAS, Luiz Alberto de. **Greve dos servidores públicos e STF**. *Rev. TST*, Brasília, v. 76, n. 2, p. 33-42, abr./jun. 2010.

¹⁰⁸ *Idem*, p. 34.

¹⁰⁹ LIMA, Francisco Gérson Marques de. **Fundamentos constitucionais do processo**: sob a perspectiva de eficácia dos direitos e garantias fundamentais. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 34.

desenlace da situação dos servidores públicos, tanto das áreas essenciais quanto das outras, uma vez que não foi deixado ao bel-prazer do legislador infraconstitucional escolher se daria ou não a garantia ao direito das paralisações laborais, sendo unicamente disponibilizado a ele disciplinar de forma adequada o direito constitucional.

Na ocasião do julgamento dos Mandados de Injunção, quando defende a aplicabilidade da Lei de Greve, o Ministro Gilmar Mendes baseou-se mais fortemente na questão de imposição de limites ao exercício do direito de greve que na real necessidade de garantir eficazmente uma prerrogativa constitucionalmente assegurada. Conforme trecho de seu julgado:

“A representação de servidores não vê com bons olhos a regulamentação do tema, porque visa a disciplinar uma seara que hoje está submetida a um tipo de lei da selva. Os representantes governamentais entendem que a regulamentação acabaria por criar o direito de greve dos servidores públicos. Essas visões parcialmente coincidentes têm contribuído para que as greves no âmbito do serviço público se realizem sem qualquer controle jurídico, dando ensejo a negociações heterodoxas, ou a ausências que comprometem a própria prestação do serviço público, sem qualquer base legal. [...] A não regulamentação do direito de greve acabou por propiciar um quadro de selvageria com sérias consequências para o Estado de Direito.”

É possível perceber, que a ideia central do voto é a imposição de fronteiras, ou, usando as palavras do Ministro, “controle jurídico” as greves dos servidores públicos atuantes em atividades essenciais, bem como nas demais áreas. Pensamento este que vem de forma reiterada desencadeando real privação ao direito de realização das paralisações.

Eros Grau, discorrendo sobre a Lei de Greve, chamou a atenção do Supremo Tribunal Federal, advertindo que o mesmo deveria estabelecer parâmetros quanto à aplicação da referida norma aos agentes do serviço público, de forma que não poderia haver o pleno emprego do conteúdo apresentado pelo diploma legal: “Esses parâmetros não de ser definidos pela Corte de modo abstrato e geral, para regular todos os casos análogos, pois norma jurídica é o preceito abstrato, genérico e inovador – tendente a regular o comportamento social de sujeitos associados”¹¹⁰.

Logo a conformação à Lei de Greve configura-se basilaramente na inoculação das particularidades a seguir: a) somente a paralisação de parte do trabalho é permitida; b) enquanto o movimento paredista permanecer ativo deverão ser mantidas equipes de funcionários, sendo válido para as atividades essenciais e também para as

¹¹⁰ STF/Pleno. **MI n° 712/PA**. Rel. Min. EROS GRAU.

demais, visando assegurar de forma justa a contínua dispensação da atividade estatal; bem como, c) pelo fato de as atividades estatais serem de forma genérica naturalmente essenciais deverão ser aplicados, no que couber, as normas da Lei nº 7.783/89 referentes a tais serviços.

Mister destacar que, de forma contrária ao que a Lei de Greve dispões em seu art. 10, as atividades públicas que possuem características essenciais não se exaurem em um alistamento fixo (*numerus clausus*).

Fica visível a existência de um choque entre a necessidade da continuidade dos serviços essenciais, vitais a população, bem como a necessidade de garantir o direito de greve aos servidores públicos que atuam em tais áreas. Ambos os direitos são constitucionalmente garantidos, porém, se caso não seja admitida a coexistência dos dois em igual sistema legal a solução não seria partir para o princípio lógico da exclusão de um em detrimento do outro¹¹¹.

Em tal caso deve haver exatamente o contrário: é vital procurar a existência pacífica e harmônica dos dois direitos que estão colidindo, tal existência só é possível através do princípio da ponderação. Procurando-se assim a coexistência equilibrada dos direitos opostos, de forma que o respeito e a garantia seja uma realidade para ambos sem que impere um acima de outro, mesmo que exista situação de correlata limitação dos efeitos que produzem.

Em tal contexto, no qual aplicação da ponderação deve ser sempre a solução, é que se faz plausível a existência de leis criadas para garantir a efetiva realização das paralisações pelos servidores públicos atuantes em atividades essenciais.

3.3 Projetos de Lei (PL)

O Congresso Nacional há mais de duas décadas propõe projetos de lei que garantam o direito de greve aos servidores públicos que exercem atividades essenciais. São vários os projetos de lei que já foram apresentados no órgão legislativo. Entre todos, os que mais possuem destaque são o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 83 de 2007 (anexo A), o PLS nº 710 de 2011 (anexo B) e também o PLS nº 327 de 2014.

¹¹¹ FRAGA, Ricardo Carvalho. VARGAS, Luiz Alberto de. **Greve dos servidores públicos e STF: O direito de greve dos servidores públicos após a decisão do Supremo Tribunal Federal.** *Rev. Trib. Reg. Trab. 3ª Reg.*, Belo Horizonte, v. 51, n.81, p. 167-168, jan./jun. 2010.

3.3.1 Projeto de Lei nº 83 de 2007

“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 publicação¹¹².” (grifamos)

O referido projeto de lei tem o então Senador Paulo Renato Paim como seu autor, tramitando de forma conjugada com os PLS nº 83/2007, 84/2007, 513/2007 e também 127/2012. Seu último andamento foi em 11 de março de 2015 onde se faz presente na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, aguardando a designação de um relator.

Quando se lê o PLS nº 83/2007 é possível contatar que não houve nenhuma abordagem no que tange o desconto referente aos dias não trabalhados. É mister destacar também que o instituto da negociação prévia, bem como o da mediação são pontos mencionados no PLS em comento, institutos vitais para que haja a garantia da greve nas atividades essenciais do serviço público sem que exista desequilíbrio em relação ao princípio da continuidade do mesmo. Outro ponto que merece destaque é o fato de que tal projeto de lei tem uma característica muito importante, focar na resolução, mesmo que equivocada em alguns pontos, na resolução do problema da continuidade de serviços essenciais versus o interesse da população.

¹¹² 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: 01 de abril 2015.

3.3.2 Projeto de Lei nº 710 de 2011

“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. 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.

[...]

§ 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;

[...]

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. [...]¹¹³.” (grifamos)

O Senador Aloysio N. Ferreira Filho foi o autor do PLS 710 proposto em 2011, tendo como última movimentação a sua passagem pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa no dia 06 de março de 2015, estando agora em poder da relatoria. Tramita em conjunto com o PLS nº 287 de 2013.

Tem como características vitais o direcionamento de forma específica da greve nas atividades essenciais, apresentando a negociação prévia como um dos meios de resolução das demandas, traz também gabaritos que demonstram quando uma paralisação está sendo realizada de forma legal ou quando o servidor público está abusando de tal garantia.

Em seu capítulo II, referente aos meios alternativos de resolução das demandas, bem como da negociação coletiva, o PLS nº 710/2011 destaca que deverá ser constituída uma mesa de caráter emergencial com o intuito de se fazer valer a negociação coletiva, objetivando sempre a exposição das exigências dos servidores públicos das diversas categorias e atividades, sejam elas essenciais ou não.

¹¹³ 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: 01 de abril de 2015.

Visando garantir o direito à paralisação, se não houver acordo durante a negociação coletiva outros métodos de solução de conflitos foram indicados, tais como conciliação, mediação e arbitragem, visando a harmonização dos interesses coletivos e do direito de greve nas atividades do serviço estatal e em outras áreas públicas também.

Necessário se faz destacar uma grande falha do PLS em comento, quando em seu artigo 18, parágrafo único de lê que:

“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. 17.¹¹⁴”
(grifamos)

Tal percentual de oitenta por cento no mínimo de servidores atuando nas atividades essenciais não configura greve e muito menos garantia a tal direito. Se levarmos em conta que normalmente a média de servidores servindo a comunidade nunca é de cem por cento, tendo em vista atestados, licenças e outros tipos de obstáculos enfrentados pelo agentes públicos, manter oitenta por cento de trabalhadores nas áreas essenciais do serviço público é continuar a prestar o serviço de forma natural, não agregando a greve o seu efeito, que é a demonstração de que tal atividade, bem como o servidor que a exerce merece ser respeitado, chamando à atenção das autoridades responsáveis e também da população para as situações de descaso a que são expostos os servidores das atividades essenciais.

3.3.3 Projeto de Lei nº 327 de 2014

“Art. 1º É reconhecido o direito de greve dos servidores públicos, competindo-lhes decidir livremente sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam, por meio dele, defender.

Art. 2º 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.

¹¹⁴ 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/getPDF.asp?t=100366&tp=1>. Acesso em: 01 de abril 2015.

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

I- os serviços de emergência hospitalar, 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- 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;

XXI- o processamento de dados ligados a serviços essenciais; **XXII -** operação do sistema financeiro;

XXIII - os serviços de educação infantil e de ensino fundamental.

Parágrafo único. É suspenso o porte de arma dos servidores públicos que aderirem à greve nos serviços e atividades descritos neste artigo, durante os atos e manifestações referentes ao seu exercício.

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.

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 quarenta 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. 17 e 18 desta Lei dá ensejo à declaração da ilegalidade da greve.

[...]

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

[...]

Art. 38. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação¹¹⁵.”

O PLS nº 327 de 2014 de autoria do Senador Romero Jucá Filho, encontra-se tramitando na Subsecretaria de Coordenação Legislativa do Senado, aguardando inclusão na ordem no dia de requerimento desde o dia 02 de fevereiro de 2015.

No que tange as atividades essenciais defende que as categorias de servidores que devem deixar no mínimo sessenta por cento de seu efetivo enquanto as paralisações estiverem acontecendo e que integrantes do Poder Judiciário e do Ministério Público não poderão de forma alguma realizar movimentos paretistas. Mais uma vez fica nítido que a lei vem sendo criada não com o intuito de garantir um direito ao servidor público que exerce atividades essenciais, configurando uma enorme falta de consideração, bem como desrespeito ao agente público.

O fato de excluir os servidores do Poder Judiciário e do Ministério Público os equipara a categoria de atividades militares que constitucionalmente são proibidas de fazer greve, desvinculando-os até da categoria de servidores públicos, cerceando de tais agentes públicos seus direitos. Em nenhum momento a Carta Magna do ordenamento jurídico pátrio afirma que os servidores do judiciário ou do Ministério Público são vetados de fazer paralisações, logo, é inconstitucional não permitir que seja assegurada de forma eficaz o seu direito a greve.

Ademais, o percentual de sessenta por cento ainda não configura uma real garantia ao direito de greve em se tratando de serviços essenciais. Tal número merece ser modificado para menor, equilibrando o seu poder de reivindicação, uma vez que os servidores que prestam essas atividades não podem ser expostos a condições de trabalho precárias, deixando a população a mercê de problemas gravíssimos derivados da falta de condições para que um serviço de qualidade seja prestado.

3.4 Panorama da greve nas atividades essenciais do serviço público

O movimento paretista nas atividades essenciais deflagrados no Brasil tem sido alvo de inúmeros obstáculos, que vão contra a lei. Não são poucos os casos em

¹¹⁵ BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 327/2014**. 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.leg.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=156622&tp=1>>. Acesso em: 01 de abril 2015.

que o direito de greve é subjugado, acarretando ao servidor enormes transtornos. Muitas vezes os agentes públicos que exercem atividades vitais a sociedade são obrigados a trabalhar em condições inadequadas, expostos a horas de serviço mal remuneradas e a situações estressantes sem qualquer perspectiva de melhora, uma vez que seu direito de reivindicar vem sendo tolhido de maneira ilegal e arbitrária.

É bem verdade que a população sofre quando deixa de receber os serviços essenciais, porém, colocar servidores que não estão satisfeitos com as suas realidades laborais para atender a comunidade não é a solução. Também não configura um deslinde dessa demanda tão atual e recorrente tirar o direito de demandar melhorias nas condições de trabalho dos servidores de atividades essenciais.

O legislador pátrio não pode se esquivar da responsabilidade de criar uma lei que proteja o servidor, bem como seu direito. Não basta somente criar inúmeros projetos de lei que nunca saem do papel. O que muitas vezes tem sido em parte positivo, haja vista que tais projetos visam em sua maioria proteger mais qualquer outra coisa do que o real direito de paralisação, principalmente nos serviços vitais, estipulando, por exemplo, um número mínimo de servidores que devem continuar atuando nos períodos de greve que são insatisfatórios para a real deflagração e efetividade do movimento, haja vista que quando se mantém oitenta por cento do efetivo em nada se modifica, já que nunca se tem cem por cento do pessoal trabalhando e quando se tem muito esse número varia de setenta a oitenta por cento.

A Constituição de 1988 garante de forma clara o direito de greve, e conforme demonstrado o Superior Tribunal Federal vem inovando cada vez mais em busca de assegurar tal garantia. Resta apenas que o Poder Legislativo de forma equilibrada e harmônica garanta o direito às paralisações dos servidores públicos nas atividades, preservando também o princípio da continuidade dos serviços estatais.

São vários os mecanismos que podem ser utilizados atualmente para que a situação de diploma legal discutido seja defendido da melhor maneira possível, tanto para o trabalhador, quanto para a população.

Um exemplo seria a arbitragem, que tem previsão legal nas greves do setor privado. Tal mecanismo quando aplicado de forma correta poderia ser usado com maior intensidade no deslinde de demandas trabalhistas do setor público nas atividades

essenciais, evitando o desgaste entre o servidor e o poder público, bem como o sofrimento da comunidade.

É mister destacar que fazendo-se uso da arbitragem e mediação inúmeros processos poderiam ser evitados, uma vez que se criou um costume de sempre que o servidor realizado um movimento paredista, principalmente nos serviços essenciais, o primeiro ato a se fazer é procurar logo o Poder Judiciário, não havendo qualquer tipo de comunicação ou interesse por parte do Poder Público em saber qual seria a demanda do seus servidores. Logo, o judiciário que deveria servir como *ultima ratio* tem sido usado indiscriminadamente para servir de flagelo para punir os grevistas que buscam em sua maioria melhores condições, oferecendo assim a sociedade melhores serviços, visando manter em harmonia e equilíbrio a relação entre sua garantia constitucionalmente garantida de greve e o princípio da continuidade da prestação dos serviços públicos.

CONCLUSÃO

A questão da greve nas atividades essenciais tem sido bastante temerosa, tanto para a doutrina quanto para a jurisprudência pátria, devido ao fato de que existe a sua prática, porém, inexistente regulamentação legal. Mas servidor público em nenhuma hipótese pode ou deve ter o seu direito a realização de paralisações em busca de melhorias trabalhista cerceado, uma vez que isso seria retroagir no campo trabalhista que foi a duras penas modificado para melhor se moldar as necessidades dos trabalhadores.

A Constituição garante a todos o direito à greve, sendo imperativo que tal garantia seja respeitada. O legislador durante o processo de confecção da Constituição de 1988 manteve de fato o direito as paralisações nos serviços públicos, na verdade tal direito teve uma ampliação com a vinda da Carta Magna vigente atualmente, não podendo existir outra interpretação, se não a de que se entende como legal para todos os servidores, independente das atividades exercidas, o direito a greve. É mister destacar que existe a necessidade sim, contrariamente a proibição visível em tempos de maior crise, da regulamentação da forma como serão executadas as greves, devendo ocorrer garantias e limites característicos em um Estado Democrático de Direito.

Deve-se entender que a imposição de normas no que tange a conduta dos servidores das atividades essenciais no momento das greves, bem como o desenvolvimento de mecanismos de mediação e arbitramento eficazes ao contrário de compelirem ou até mesmo incentivarem os movimentos paredistas, como se pensa, acarretarão em uma fonte genuína de harmonia entre os movimentos paredistas e o princípio da continuidade, restaurando o equilíbrio que foi eventualmente danificado.

É mister compreender que referente ao direito de greve constitucionalmente garantido dos servidores públicos nas atividades essenciais não existe como se normatizar sem que seja estabelecida a possibilidade efetiva, racional e legal de haver a negociação a luz do ordenamento jurídico pátrio. Ao se abrir tal meio de comunicação entre servidor e Poder Público deve-se entender que a cerne de qualquer greve é a mediação e, como é sabido, a partir do momento que no polo do empregador figura o Poder Público, não existe lei que regulamente uma forma de se chegar a um consenso, ou pelo menos uma tentativa de tal, e isso ocorre em todas as fases do movimento paredista.

Logo é possível constatar que não se configura solução a edição de forma célere e desorganizada de projetos de lei, em sua maioria cheios de lacunas e vagos, como por exemplo, os diversos PLS que são discutidos no Senado sempre rondando o tema da greve, e que muitas vezes defendem a proibição da execução de movimentos parestas, ou a sua limitação excessiva, nunca defendendo nem um tipo de mediação. A Constituição Cidadã assegura de forma nítida as paralisações nos serviços essenciais públicos, sendo assim, é preciso salientar de forma cabal que somente a regulamentação mediante criação de lei poderá criar instrumentos de negociação capazes de manter em harmonia o direito de greve e o princípio da continuidade do serviço público, sendo positivo tanto para servidores, quanto para a população.

A normatização das paralisações nas atividades essenciais estatais, apresentando limites, preceitos de funcionamento imprescindíveis, regras particulares de negociação e coação, podendo-se incluir aqui os instrumentos da mediação, bem como o da arbitragem, quando possível, se configura como a única maneira imaginável para que seja estabelecido um ponto harmônico entre as paralisações e o funcionamento mínimo das atividades essenciais. Decerto não é tarefa fácil, porém, vital. Fácil iria ser, tão somente, conjectura-la ilegal.

A título de contribuição acadêmica é mister salientar que existe solução para este problema, podemos sim ponderar a realização das paralisações em atividades essenciais e a manutenção e respeito do princípio da continuidade do serviço público, bastando para tudo isso a criação de uma lei que permita manter um número mínimo de 50 por cento de servidores no desempenho das funções vitais a população, enquanto a greve for executada, buscando também a na mesma norma a inserção de artigos que assegurem sempre a negociação entre servidores e Poder Público, seja ela através da mediação ou arbitragem, que irá levar a um denominador comum entre grevistas e sociedade.

REFERÊNCIAS

ANTUNES ROCHA, Cármen Lúcia. **Princípios constitucionais dos servidores públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999.

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

Apud GARCIA, Paulo. **Direito de greve**. Rio de Janeiro: Trabalhistas, 1961, p. 8.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, pp.92 2 97.

Boletim do TRT – 15ª Reg., julho-2000, p.14.

BRASIL, Projeto de Lei nº 710 de 2011. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/atividade/Materia/getDocumento.asp?t=100334>>. Acesso em: 15 de outubro 2014.

BRASIL. **Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html>. Acesso em: 15 abril 2014.

BRASIL. **Lei nº 7.783, de 24 de outubro de 1989**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17783.htm. Acesso: em 15 abril 2014.

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: 01 de abril 2015.

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/getPDF.asp?t=100366&tp=1>. Acesso em: 01 de abril 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 13ª ed. Lumen Júris: Rio de Janeiro, 2005.

CALABRICH, Ingo Sá Hage. **Ações sobre greve em atividades essenciais. Possibilidade de contratação de empregados para evitar a descontinuidade do serviço público. Inovações trazidas pela Emenda Constitucional nº 45**. Jus Navegandi, Teresina ano 9, nº 780, 22 ago. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutina/texto.asp?id=7182>>. Acesso em: 09 de maio 2014.

CALABRICH, Ingo Sá Hage. **Ações sobre greve em atividades essenciais.** <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI15015,51045-Acoes+sobre+a+greve+em+atividades+essencias>>. Acesso em: 15 de abril 2014.

CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. **O empregado público.** São Paulo, LTr, 2002.

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.

FREDIANI, Yone. **Greve nos serviços essenciais à luz da Constituição Federal de 1988.** São Paulo, LTr, 2001.

HARVEY, David et. al. **Cidades Rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil.** São Paulo: Boitempo, 2013.

HOUAISS, Antônio e VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa.** Rio de Janeiro: Objetiva, 2001, p. 1.482.

KELSEN, Hans. **Jurisdição constitucional.** São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **A greve do servidor público civil e os direitos humanos.** Jus Navegandi, Teresina, ano6, nº 54, fevereiro 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id+2612>>. Acesso em: 09 de maio de 2014

MANNRICH, Nelson. **O exercício do direito de greve no serviço público. In: Direito Mackenzie.** São Paulo: Vol. 3, nº 2, 2002.

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

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional.** 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

RAPASSI, Rinaldo Guedes. **Direito de greve de servidores públicos.** São Paulo: LTr, 2005.

RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo.** São Paulo: Editora Atlas, 2011.

SILVA, Antônio Álvares da. **Greve no serviço público depois da decisão do STF.** São Paulo: LTr, 2008.

SILVA, José Ajuricaba da Costa. **Greve nos serviços essenciais da comunidade e da nação. In: relações coletivas de trabalho.** São Paulo: LTr, 2008

TRF da 1ª REGIÃO, Corte Especial, AGSS – AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA – 200101000466004, Processo: 200101000466004, UF: DF, Rel. Juiz Presidente. J. 11/01/2002, v.m., DJ 04/02/2002, p. 50.

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 Nº 710, 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 Trabalho. 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 paredista.

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

§ 2º É vedado ao Poder Público adotar meios dirigidos a constringer 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