

GREVE



A GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO ELEMENTOS CONCEITUAIS

Extratos do artigo de Maria da Consolação Vegi da Conceição

Fonte: [http://www.ambito-](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2685)

[juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2685](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2685)

Resumo: O artigo trata da greve e suas particularidades no serviço público

1. CONCEITOS DE GREVE

A greve é um ato social que ocorre a partir do momento em que o Estado deixa de cumprir a sua obrigação de pacificador social. É um fenômeno que existe em decorrência das forças invisíveis de coerção social. Por este motivo, muitos juristas entendem que não é possível alçá-la a um direito:

"Carnelutti afirma que a greve seria um ato antijurídico, análogo à guerra, pelo qual o Estado pretende garantir, por si mesmo e freqüentemente contra o direito, o triunfo de suas pretensões. O direito de guerra é a negação do direito e como o direito subjetivo não pode existir senão como resultado do direito objetivo. A fórmula do direito de guerra ou direito de greve contém uma 'contradictio in adjecto'". (RODRIGUES, 1989: 456)

O exercício da força é contrário ao direito, para o qual não importa o grau persuasivo do mais forte, e sim a razão daquele que tem o direito.

Em que pesem estas considerações sociais sobre a greve, é certo que os ordenamentos jurídicos de vários países passaram a admitir a greve como um direito. E, sendo um direito, será passível de regulamentação, ainda que alguns defendam a inexistência de controle sobre a greve.

O conceito de greve dependerá de cada ordenamento jurídico. Será considerado um direito ou uma liberdade, se for admitida. Contudo, se a sociedade proibi-la, será um delito punível.

Os doutrinadores conceituam a greve conforme o elemento que pretendem realçar. O conceito abaixo traz um enfoque sociológico, reconhecendo a greve nas seguintes situações sociais:

"Greve é toda interrupção de trabalho, de caráter temporário, motivada por reivindicações suscetíveis de beneficiar todos ou parte do pessoal e que é apoiada por um grupo suficientemente representativo da opinião obreira". DURAND (apud MARTINS, 2001:28)

Partindo de um enfoque jurídico, os autores abaixo conceituam a greve das seguintes formas:

"É a recusa coletiva e combinada de trabalho, manifestando a intenção dos assalariados de se colocarem provisoriamente fora do contrato, a fim de assegurar o sucesso de suas reivindicações." SINAY (apud MARTINS, 2001:28)

"Greve é uma declaração sindical que condiciona o exercício individual de um direito coletivo de suspensão temporária do trabalho, visando à satisfação de um interesse profissional." GOMES, GOTTSCHALK (apud MARTINS, 2001:28)

"A greve é considerada, em nossa legislação, como a suspensão coletiva, temporária pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços ao tomador." MARTINS (2001:28)

"Greve é o abandono temporário e concertado do trabalho, numa ou mais empresas, estabelecimento ou serviço de qualquer natureza ou finalidade, para a defesa de interesses profissionais econômicos e sociais comuns aos trabalhadores." GARCIA (2001:28)

Pode-se extrair algumas características do objeto em estudo. A greve se manifesta a partir de uma vontade coletiva. Será sempre impulsionada por interesse de um grupo de pessoas ligadas por uma situação profissional. Assim, não será possível a existência de greve de uma única pessoa. Tampouco, vai-se estar diante de interesses que não sejam profissionais.

Infere-se, ainda, que a greve importa em suspensão, recusa, interrupção ou abandono de uma atividade profissional. Não obstante, a interrupção parcial não descaracteriza o movimento paretista. São inúmeros os exemplos de greves parciais, principalmente se leva em conta que atualmente deve-se manter as atividades essenciais em funcionamento. Cite-se também, o exemplo da "greve tartaruga" realizada pelos metalúrgicos do ABC Paulista, na década de 80. Ela consistia na diminuição do ritmo da produção ou na paralisação de setores estratégicos da linha de produção.

Outro elemento presente nos conceitos de greve é o tempo. A greve não deve ter duração permanente. Caso contrário, é abandono de emprego. Ela pode ter prazo indeterminado, mas os trabalhadores deverão retornar ao trabalho assim que a greve terminar.

Por fim, a greve terá como reivindicação a satisfação de um direito ou a defesa de um interesse relacionado à categoria profissional dos trabalhadores parados. Destarte, a greve de solidariedade não costuma ser, posto que o

interesse não se restringe à categoria profissional paralisada, mas à satisfação de interesses políticos ou relacionados a outros trabalhadores.

2. NATUREZA JURÍDICA DA GREVE

A greve é um direito de coerção que visa à solução de um conflito coletivo. Pode ser considerada um direito potestativo dos empregados. Assim, a parte contrária deve submeter-se à situação. A greve tem um único objetivo: fazer a parte contrária ceder sob um determinado ponto da negociação.

Quanto à natureza jurídica deste ato, a greve pode ser analisada sob os efeitos que provoca no contrato de trabalho. Assim, será uma suspensão do contrato de trabalho se não ocorrer o pagamento de salários, com a conseqüente interrupção na contagem do tempo de serviço. Outrossim, caso ocorra o pagamento, será considerada uma interrupção do contrato.

3. CLASSIFICAÇÃO

As greves podem ser classificadas quanto à sua legalidade e extensão.

Quanto à legalidade, as greves seriam:

- a) lícitas, porque atendem as determinações legais impostas;
- b) ilícitas, posto que não observam as prescrições legais;
- c) abusivas, em que se cometem abusos, indo além da previsão legal;
- d) não abusivas, ou seja, exercidas dentro das previsões da legislação e sem excessos.

No tocante à extensão, as greves podem ser:

- a) globais quando atingem várias empresas ou toda a categoria;
- b) parciais ao atingirem poucas empresas ou certos setores destas;
- c) de empresa quando só ocorrem neste núcleo.

4. A GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO

A greve no serviço público envolve outros parâmetros para a sua análise. Não se deve perder de vista alguns conceitos como o de servidor público, os princípios do Direito Administrativo, a essencialidade da prestação destes serviços. Tratam-se de elementos que não se encontram no Direito Privado. Assim, inicia-se este capítulo trazendo alguns conceitos que possibilitarão a compreensão destas variantes próprias do Direito Administrativo.

4.1 SERVIDORES PÚBLICOS

Servidores públicos são os que mantêm com a Administração Pública Direta e Indireta relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual sob vínculo de dependência.

O trabalho profissional do servidor público pode ser definido como aquele exercido de maneira habitual em benefício de outrem, mediante uma contrapartida. A não eventualidade é caracterizada pelo vínculo a uma fonte de trabalho que o aproveita de maneira constante, permanente. Quanto à dependência, pode-se afirmar que é a subordinação, onde o trabalhador transfere para um terceiro o poder de direção do seu trabalho e, conseqüentemente, sujeita-se ao seu poder de organização, controle e disciplinar.

A administração pública direta compreende os seguintes entes: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. A administração pública indireta é constituída das autarquias, fundações públicas, sociedade de economias mistas e empresas públicas.

Existem três espécies de servidores públicos: o estatutário, o empregado público e o temporário. O primeiro é regido pelo estatuto do ente que faz parte e tem cargo público. O segundo é contratado sob o regime da legislação trabalhista (CLT e demais normas) e tem emprego público. O terceiro, é contratado para prestar serviços por prazo determinado e detém uma função pública.

Os entes da administração pública direta, as autarquias e as fundações públicas podem contratar servidores sob qualquer um dos regimes. Contudo, as empresas públicas e as sociedades de economia mista somente contratarão sob o regime da legislação trabalhista.

4.2 REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Até 1998 todos os servidores faziam parte do Regime Jurídico Único (RJU), ou seja, eram estatutários. A Emenda Constitucional nº 19/98 alterou o artigo 39 da Constituição Federal, não mais fazendo referência ao RJU. Com isto, entendeu-se que os servidores poderiam ser contratados sob outros regimes.

Saliente-se, contudo, que ao elaborar o presente trabalho, a autora da pesquisa se deparou no dia 02 de agosto de 2007, com o julgamento da ADIN nº 2135/2000, que restabeleceu o *caput* do artigo 39 da Constituição Federal, com efeitos *ex nunc*. Assim, os servidores desde então contratados passam a ser regidos novamente pelo RJU. Somente seria possível a contratação de trabalhadores pelo regime celetista se existir legislação específica no âmbito do ente federativo, como, por exemplo, a Lei nº 9.962/2000 na esfera federal. Cada ente público tem norma específica, que tanto pode ser o regime estatutário, celetista ou misto, na qual parte do pessoal é estatutária e parte é celetista.

4.3 ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO

São estáveis apenas os servidores nomeados para cargos de provimento efetivo. Os requisitos são: ser aprovado em concurso público;

três anos de efetivo exercício no cargo; ser aprovado na avaliação de desempenho após o estágio probatório. Esses servidores somente perdem seus cargos depois de instaurado procedimento administrativo, com direito à ampla defesa ou por sentença judicial transitada em julgado.

4.4 COMPETÊNCIA PARA JULGAR EM MATÉRIA DE SERVIÇO PÚBLICO

A alínea "e", do artigo 240, da Lei nº 8.112/90, atribuía competência à Justiça do Trabalho para dirimir os dissídios individuais e coletivos decorrentes do serviço público do regime jurídico único.

O STF julgou inconstitucional referido dispositivo. Ademais, o artigo 114, da CF não confere à Justiça do trabalho esta competência. Estes conflitos estão sujeitos às regras do Direito Administrativo e não do Direito do Trabalho. Assim, seria da Justiça Federal a competência para julgar questões oriundas dos dissídios dos servidores públicos, bem como compete à Justiça Comum, as decisões pertinentes aos servidores estaduais, distritais e municipais.

5. HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO DE GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO NO BRASIL

No Brasil, a greve oscilou entre ser um delito e um direito, dependendo do contexto político e social vivenciado na sociedade. Durante os anos de ditadura e restrições aos direitos, a greve foi reprimida. Em outros momentos de democracia, ela foi tolerada. Mas somente depois da Constituição Federal de 1988 é que a greve passou a ser um direito do trabalhador.

O Código Penal de 1890 proibia a greve no Brasil. Em 1932, a Lei nº 38 conceituou a greve como um delito. Na Constituição Federal de 1937, a greve ou *lockout* foram considerados recursos anti-sociais, nocivos ao trabalho e ao capital e incompatíveis com os interesses superiores da produção nacional.

O Decreto-lei nº 431 de 1938 tipificou a greve como um crime, pois ela incitava os funcionários públicos à paralisação coletiva dos serviços, induzindo empregados à cessação ou suspensão do trabalho coletiva.

O Decreto-lei nº 1237 de 1939 previa punições em caso de greve, como a suspensão, a despedida por justa causa e até mesmo a detenção.

O Código Penal de 1940, em seus artigos 200 e 2001, considerava crime a paralisação do trabalho, na hipótese de perturbação da ordem pública ou se o movimento fosse contrário aos interesses públicos.

Por sua vez, a CLT, em seu artigo 723, previa penas de suspensão ou dispensa, bem como a perda do cargo de representante sindical, nos casos de suspensão coletiva do trabalho sem prévia autorização do tribunal trabalhista. Além disso, o artigo 724 estabelecia multa para o sindicato que ordenasse a

suspensão do serviço, além de cancelamento do registro da associação ou perda de cargo, se o ato fosse exclusivo dos administradores do sindicato.

A greve passou a ser tolerada nas atividades acessórias com o Decreto-lei nº 9.070/1946, não obstante ser proibida nas atividades fundamentais.

Em 1964, embora a lei não proibisse a greve, ela se tornou quase impraticável ante as inúmeras exigências para deflagrá-la.

A Lei nº 4.330 prescrevia que a greve seria julgada ilegal caso não observasse os seguintes critérios: prazos e condições previstos na lei; seu objeto não se circunscrevesse a reivindicações julgadas improcedentes pela Justiça do Trabalho em menos de um ano em decisão definitiva; a greve não poderia ter motivos políticos, partidários, religiosos, morais, de solidariedade ou quaisquer outros que não tivesse relação com a própria categoria interessada; a finalidade de greve tinha que ser a revisão de norma coletiva, salvo quando as condições pactuadas tivessem sido substancialmente modificadas.

Esta lei ainda estabelecia a vedação do exercício de greve aos funcionários e servidores da União, dos Estados, dos Territórios, dos Municípios e das Autarquias.

A Constituição Federal de 1967 não alterou o quadro de então, assegurando a greve nos termos da lei ao setor privado, mas proibindo-a aos serviços públicos e às atividades essenciais.

A regulamentação das atividades essenciais veio a seguir com o Decreto-lei nº 1.632/1978 que enumerou as seguintes áreas como essenciais: serviço de água e esgoto, energia elétrica, petróleo, gás e outros combustíveis, bancos, transportes e comunicações, hospitais, ambulatórios, farmácias e drogarias. O Ministério do Trabalho se encarregava de declarar a ilegalidade da greve nas hipóteses mencionadas.

A greve no serviço público passa a ser considerado um crime contra a segurança nacional, com a edição da Lei nº 6.620/1978, com punições àqueles que incitassem a paralisação e a cessação coletiva do trabalho.

Por fim, a Constituição Federal de 1988 insere a greve no elenco dos direitos sociais fundamentais dos trabalhadores no setor privado. Prevê que a lei definirá os serviços e atividades essenciais e disporá sobre o atendimento às necessidades inadiáveis da comunidade. Apenas os abusos sujeitam os infratores às penas da lei.

A Constituição Federal reconhece ainda, no artigo 37, inciso VII, o direito de greve dos servidores públicos, proibindo-a apenas aos servidores militares. Todavia, o exercício desse direito dependeria da edição posterior de lei complementar para a sua regulamentação. O setor privado é regulamentado pela Lei nº 7.783/1989.

A Emenda Constitucional nº 19/1998 altera o inciso VII, do artigo 37, da CF apenas para dispor que o exercício da greve no serviço público será definido por lei específica, até o momento, contudo, esta lei não foi regulamentada

...

6. PREVISÃO LEGAL DA GREVE NOS SERVIÇOS PÚBLICOS

O direito de greve está previsto no artigo 37, inciso VII, da CF, que dispõe:

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

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;"

A norma tem eficácia limitada, na medida em surtirá os efeitos somente com a edição de lei infraconstitucional. O efeito é apenas revogador ou paralisante. A necessidade de lei que complete o dispositivo constitucional foi objeto de questionamento perante o STF, por meio do Mandado de Injunção nº 20-4/DF. A lei que definirá os termos e limites do exercício da greve é requisito de aplicabilidade e operatividade da norma constitucional.

Para alguns doutrinadores, com a alteração do inciso VII exigindo apenas lei específica, a regulamentação poderia ocorrer por lei ordinária, não necessitando de lei complementar. Outros doutrinadores acrescentam, ainda, que a regulamentação do direito de greve não é privativa da União. Ou seja, poderiam existir regulamentações de todos os entes da Federação (DI PIETRO, 2005).

Enquanto a regulamentação não ocorre, a jurisprudência decorrente das demandas judiciais, que não deixam de ocorrer ainda que inexista a lei, caminha no sentido de considerar lícito o desconto dos dias parados. Muitas vezes aplica sanções de responsabilização civil e até mesmo penal, dependendo da gravidade do caso.

Recentemente, em outubro do ano de 2007, o STF, em uma decisão histórica relativa ao Mandado de Injunção nº 670/712, declarou que é aplicável ao serviço público, enquanto não for disciplinada pelo Legislativo, a lei de greve do setor privado, qual seja, a Lei nº 7.783/1989.

Em seu voto, o Ministro Celso de Mello assim julgou:

"(...) viabilizar, desde logo, nos termos e com as ressalvas e temperamentos preconizados por Suas Excelências, o exercício, pelos servidores públicos civis, do direito de greve, até que seja colmatada, pelo Congresso Nacional, a lacuna normativa decorrente da inconstitucional falta de edição da lei especial a que se refere o inciso VII do art. 37 da Constituição da República"

6.1 A DECISÃO DO STF SOBRE A APLICAÇÃO DA LEI DE GREVE DO SETOR PRIVADO AO SETOR PÚBLICO

A referida decisão deverá provocar inúmeras discussões jurídicas sobre este tema, que só o tempo se encarregará de pacificar, até que o legislador coloque um ponto final na questão.

O mandado de injunção é instrumento processual previsto na CF, artigo Art. 5º, inciso LXXI, CF, *in verbis*:

"LXXI – conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;"

No presente caso, em se tratando de lei ordinária, a competência para julgar o Mandado de Injunção é do STF, nos termos do artigo 102, inciso I, letra q, da CF, *in verbis*:

"Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I – processar e julgar, originariamente (...)

q) o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição do Presidente da República, do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das Mesas de uma dessas Casas Legislativas, do Tribunal de Contas da União, de um dos Tribunais Superiores, ou do próprio Supremo Tribunal Federal."

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

Esses sindicatos pediam a garantia para que pudessem iniciar uma greve, a declaração sobre as regras que disciplinariam o movimento e a manifestação sobre a demora do Legislativo em aprovar uma lei de greve e do Executivo em propô-la.

A decisão do STF surpreendeu a todos. Os ministros decidiram a questão por maioria (8 votos a 3), nos seguintes termos:

"Decisão: O Tribunal, por maioria, conheceu do mandado de injunção e propôs a solução para a omissão legislativa com a aplicação da Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, no que couber, vencidos, em parte, o Senhor Ministro Maurício Corrêa (Relator), que conhecia apenas para certificar a mora do Congresso Nacional, e os Senhores Ministros Ricardo Lewandowski, Joaquim Barbosa e Marco Aurélio, que limitavam a decisão à categoria representada pelo sindicato

e estabeleciam condições específicas para o exercício das paralisações. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Lavrará o acórdão o Senhor Ministro Gilmar Mendes. Não votaram os Senhores Ministros Menezes Direito e Eros Grau por sucederem, respectivamente, aos Senhores Ministros Sepúlveda Pertence e Maurício Corrêa, que proferiram voto anteriormente. Ausente, justificadamente, a Senhora Ministra Cármen Lúcia, com voto proferido em assentada anterior. Plenário, 25.10.2007.”

Com esta decisão, o setor público se submete, no que couber, à Lei nº 7.731/1989. Esta decisão terá validade até a aprovação da lei para o setor público.

Os ministros que votaram em sentido contrário sustentaram que o era necessário estabelecer especificações para o setor público. Ademais, limitavam a decisão apenas aos sindicatos impetrantes.

Depois desta decisão, alguns atores sociais manifestaram suas opiniões sobre o assunto. O Governo Federal sugeriu que deveria ser observado um número mínimo de servidores nas assembleias, devendo ser cortados o ponto nos dias parados, assim como ocorre na iniciativa privada. Além disso, argumentou que se deveria definir quais as áreas essenciais do serviço, com percentual de servidores que deverão assegurar o atendimento à população.

A Advocacia Geral da União enviou uma proposta para a Casa Civil com regras similares à lei do setor privado: comunicado com 48 ou 72 horas de antecedência da greve; dias parados serão considerados como faltas injustificadas; reposição de 50% das horas paradas; no caso de greve abusiva haverá o desconto de 30% dos vencimentos mensais até a quitação dos dias.

O movimento sindical, por outro lado, não se mostrou satisfeito com a decisão do STF. A Central Única dos Trabalhadores (CUT) expressou a seguinte opinião por meio do seu Secretário Geral, Sr. Quintino Severo: “

Boa parte das greves no setor público se dá pela falta de negociação coletiva. Agora será mais difícil ainda negociar.”

A Confederação Nacional dos Trabalhadores nos Serviços Públicos – Condsef – filiada à CUT, também reclamou: *“Desde o começo defendemos uma resolução que contemple a negociação coletiva. Vamos continuar brigando por isso na Câmara”* (Sergio Ronaldo da Silva – Diretor).

A Força Sindical, embora tenha poucos sindicatos de servidores a ela filiados, reagiu da seguinte forma:

“O movimento sindical não pode ser engessado com legislações limitadoras como essa” (Paulo Pereira da Silva – Presidente da Força Sindical).

De qualquer modo, recentes paralisações, como a dos advogados públicos iniciada em 17 de janeiro de 2008, buscaram obedecer os estritos termos da Lei nº 7.773/1989 para que o movimento não fosse julgado abusivo. Os

advogados observaram os prazos de notificações prévias, o percentual mínimo de 30% para a manutenção do serviço, e o motivo é muito forte, pois o Governo Federal ameaça descumprir acordo de reajuste salarial negociado outrora.