

DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Eveliny Dalva Rocha Esdras¹

Manoel Onofre de Souza Neto²

RESUMO

Este trabalho possui o escopo de demonstrar, por meio de algumas considerações quanto à possibilidade de greve dos servidores públicos civis, considerando que o art. 37, VII, da CRFB exige regulamentação da matéria por lei específica. O direito de greve se afigura como uma das maiores conquistas do indivíduo no direito trabalhista, uma vez que desde a Constituição de 1937 já era proibido o exercício deste direito. Objetiva-se ainda, levantar os aspectos controvertidos na doutrina e na jurisprudência, a fim de identificar a tendência que hoje prevalece. Desta maneira, em que pese a divergência de opiniões, firmou-se posicionamento no sentido de que o art. 37, VII, da Lei Maior é de eficácia contida, necessitando de regulamentação para o seu exercício. Relativamente à jurisprudência, em especial, observa-se que há bem pouco tempo, os tribunais vinham decidindo pela ilegalidade do exercício daquele direito pelos servidores, não se podendo fazer uso analógico da lei de greve adotada para os trabalhadores em geral, enquanto não editada a norma específica de que cogita a Constituição. Atualmente, esse entendimento vem se modificando, julgados dos Tribunais Superiores inclinando-se a aceitar a adoção da teoria concretista quanto aos efeitos de mandados de injunção.

Palavras-chave: Greve. Servidor Público. Mandado de Injunção.

STRIKE THE RIGHT OF PUBLIC SERVANTS

ABSTRACT

¹Acadêmica do Curso de Pós-graduação em Direito Administrativo do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). E-mail: evellinyrocha@gmail.com

² Professor Mestre. Orientador do Curso de Pós-graduação em Direito Administrativo do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). E-mail: manolonofre@yahoo.com.br

This work has the scope to demonstrate, through detailed analysis, some considerations about the possibility of strike by civil servants, whereas the art. 37, VII, CRFB requires the regulation of the matter through appropriate legislation. The right to strike is seen to be one of the greatest achievements of the individual in labor law since since the Constitution of 1967 (§ 7 of article 157) was already prohibited the exercise of this right. The purpose is also to raise the controversial aspects in doctrine and case law in order to identify the trend that prevails today. Thus, despite the difference of opinion, steadied position in that art. 37, VII of the Higher Law is effectively contained, requiring rules for its exercise. Regarding jurisprudence, in particular, it is observed that, very recently, the courts had been ruling the unlawful exercise of that right by the servers, it can not make use of analog strike law adopted for workers in general, whereas unedited the specific rule that ponders the Constitution. Currently, this understanding comes - changing, tried in the Superior Courts, more inclined to accept the adoption of concretist theory regarding the effects of an injunction.

Keywords: Greve. Public Servant. Writ of Injunction.

1 INTRODUÇÃO

A escolha do tema em análise surgiu a partir da observação de movimentos grevistas ocorridos frequentemente em todo o país e, principalmente, no Estado do Rio Grande do Norte, os quais são objeto de amplas discussões na imprensa e no judiciário. Trata-se, portanto, de matéria atual e de grande relevância não só para estudantes e profissionais do direito, mas também para a sociedade em geral.

A ausência de norma regulamentadora do direito de greve dos servidores públicos vem gerando discussões e polêmicas nos tribunais, deixando os trabalhadores públicos a mercê de uma regulamentação específica sobre o assunto, sem perspectiva de aprovação no Congresso Nacional.

O objetivo desse trabalho é demonstrar a angústia em que vivem os servidores públicos diante dessa omissão legislativa que, conseqüentemente, priva esses trabalhadores do regular exercício do direito de greve, direito esse fundamental, instituído pela Constituição Federal.

A saída encontrada pelos julgadores para essa problemática é a aplicação

subsidiária da Lei de Greve nº 7.783/89, destinada ao setor privado, para as questões que envolvam o direito de greve dos servidores público brasileiros, ou seja, o próprio Estado assumiu a omissão quanto à elaboração de norma regulamentadora do direito de greve dos servidores públicos e estabeleceu a utilização subsidiária de norma para aplicação ao tema enquanto a omissão não é suprida.

Ocorre que tal situação vem se prolongando há anos e o poder legislativo nada faz para mudar essa situação. Podemos dizer que o Congresso Nacional se acomodou com a saída encontrada pelo STF e não se move para elaborar uma lei que supra essa omissão e garanta aos servidores públicos o exercício do direito de greve como alternativa para reivindicar os seus direitos de uma forma plena e eficaz, sem ter que se preocupar como o Judiciário irá se posicionar no caso concreto e com retaliações por parte dos empregadores.

A pacificação de um entendimento que garanta o direito de greve dos servidores públicos seja pela aplicação da Lei 7.784/89, seja através da criação de uma nova norma, é indispensável para acabar com as discussões em volta deste tema. O que não pode e não deve é o Estado se manter inerte perante esta situação de descaso para com os servidores públicos, servidores essenciais ao bom funcionamento do serviço público.

Além do que, não se pode anuir à assertiva de que apenas os trabalhadores privados podem exercer o direito de greve, quando legítima e sem abusos, porque a Lei 7.783/89 apenas a eles aproveita, sob pena de estar colocando o servidor público em uma situação inferior à do trabalhador privado, por não dispor do regular exercício de um direito reconhecido e consagrado pela Constituição Federal, por inércia do Legislativo.

O presente trabalho está dividido em dois capítulos. O primeiro trata do direito de greve no ordenamento jurídico pátrio, abordando de uma forma geral o direito de greve dos trabalhadores, sob a égide da CRFB/1988 e da Lei de Greve nº 7783/89.

O segundo capítulo versa sobre o exercício do direito de greve dos servidores públicos, a ausência de norma que regularmente esse direito e as divergências doutrinárias e jurisprudenciais sobre o tema.

Comentaremos o posicionamento do Supremo Tribunal Federal em julgamento de vários mandados de injunção sobre o assunto e os projetos de lei que

carecem de aprovação pelo Congresso Nacional, e prometem acabar com a omissão legislativa.

Não é o propósito deste trabalho gerar mais discussões acerca dessa omissão. Por certo não se estabelecerá um ponto final em referida discussão. Pretende-se, tão-somente, aclarar o pensamento existente sobre o tema, circunscrevendo-o ao interesse da sociedade, especialmente dos servidores públicos.

Quanto à metodologia empregada, registra-se que, na fase de investigação foi utilizado o método dedutivo, sendo o relatório dos resultados expresso no presente artigo é composto na base lógica dedutiva (PASOLD,2003), já que se parte de uma formulação geral do problema, buscando-se posições científicas que os sustentem ou neguem, para que, ao final, seja apontada a prevalência, ou não, das hipóteses oferecidas.

Nas diversas fases da pesquisa, foram acionadas as técnicas do referente, da categoria, do conceito operacional e da pesquisa bibliográfica (PASOLD,2003).

A estrutura metodológica e as técnicas aplicadas neste trabalho estão em conformidade com o padrão normativo da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

O presente artigo se encerra com as Considerações Finais, nas quais são apresentados pontos conclusivos, seguidos da estimulação à continuidade dos estudos e das reflexões sobre o Direito de Greve na legislação brasileira com abordagem acerca da greve pelos servidores públicos civis.

Com este itinerário, espera-se alcançar o intuito que ensejou a preferência por este estudo: algumas reflexões aos operadores do Direito.

20 DIREITO DE GREVE NO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO

Inicialmente se faz necessário mencionar que o direito a greve é um dos direitos fundamentais, resguardado no título II da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, denominado Dos Direitos e Garantias Fundamentais, estando inserido no Capítulo II, Dos Direitos Sociais.

2.1 PRINCÍPIOS GERAIS DO DIREITO DO TRABALHO

É necessário destacar que o Direito é o conjunto de princípios, institutos e normas direcionados para disciplinar situações e criar vantagens e obrigações no conceito social.

Celso Antônio Bandeira de Melo assim se manifesta sobre o tema:

Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É de conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo (MELO, 2000, p. 747-748).

Em conclusão, para a ciência do direito os princípios conceituam-se como proposições gerais que induzem a compreensão e assimilação do fenômeno jurídico, e que, depois de enunciados, a ele se reportam, informando-o convenientemente (DELGADO, 2014, p. 1423).

Destarte, a greve como uma figura jurídica inerente ao direito do trabalho, subordina-se aos princípios deste, valendo aqui destacar os mais importantes, quais sejam: protecionista, *in dubio pro operario*, condição mais benéfica ao trabalhador, da irrenunciabilidade, da continuidade, da primazia da realidade, da razoabilidade e da boa fé.

Avulta ressaltar, por fim, que é de primordial importância para o estudo em tela a abordagem do princípio da continuidade do serviço público.

Este princípio é de extrema relevância, eis que os serviços públicos, uma vez colocados à disposição do cidadão, não podem ser paralisados. E um dos argumentos utilizados como obstáculo ao exercício do direito de greve pelos servidores públicos é que o seu trabalho não pode ser interrompido, sob pena de tal procedimento causar prejuízos à coletividade.

2.2 A PREVISÃO DA GREVE NAS CONSTITUIÇÕES

Sucintamente, o movimento grevista pode ser entendido como a suspensão coletiva e voluntária do trabalho, com o objetivo de alcançar melhores condições. É um direito fundamental de caráter coletivo.

A greve se apresenta como uma ação de risco e confronto que impulsiona os empregados na defesa de seus interesses. Porém, essa prática depende da maneira que lhe atribui à legislação, tendo duas vertentes, a de direito ou a de delito, na medida em que seja permitida ou proibida.

Alguns doutrinadores conceituam a greve como toda interrupção de trabalho, de caráter temporário, motivada por reivindicações suscetíveis de beneficiar todos ou parte do pessoal e apoiada por parcela significativa da opinião obreira (DURAND *apud* MARTINS, 2001, p. 28).

Para outros, greve é a recusa coletiva e combinada de trabalho. Seria o instrumento pelo qual determinada classe coloca-se, temporariamente, fora do contrato com o objetivo de lograr êxito em suas reivindicações (SINAY *apud* MARTINS, 2001, p. 28).

Arnaldo Sussekind citando P. Muller (2010, p. 627) conceitua: “a greve é a recusa coletiva e combinada do trabalho a fim de obter, pela coação exercida sobre patrões, sobre o público ou sobre os poderes do estado, melhores condições de emprego ou a correção de certos males do trabalho”.

No tocante ao direito de greve na legislação brasileira, vale destacar que as constituições de 1824, 1891 e 1934 foram omissas, primordialmente em função do raciocínio econômico liberal predominante àquela época.

A Carta Política de 1937, na 2ª parte do seu art. 139, proibiu a greve por considerá-la um recurso anti-social e criminoso, vez que estes movimentos eram prejudiciais ao trabalho e ao capital. Naquele tempo, todo e qualquer tipo de greve era caracterizada como delito, e a legislação que dispusesse em contrário era considerada inconstitucional.

O Decreto-Lei nº 1.237, de 02/05/1939, que instituiu a Justiça do Trabalho, estabeleceu punições em caso de greve, podendo ir desde a suspensão disciplinar, passando pela despedida por justa causa até a pena de detenção.

Em 1943 com a promulgação da CLT, restou estabelecida pena de suspensão ou dispensa do emprego, perda do cargo de representante profissional em cujo desempenho estivesse, suspensão, pelo prazo de dois a cinco anos, do direito de serem eleitos para cargo de representação sindical, nos casos de paralisação coletiva do trabalho sem prévia autorização do tribunal competente (art. 723, CLT).

A Lei Maior de 1946, em seu artigo 158, alçou a greve como direito dos

trabalhadores, entretanto, condicionou seu exercício a edição de lei posterior. A Lei nº 4330 que regulamentava o exercício do direito de greve, entrou em vigor somente em 1º de junho de 1964.

A Constituição de 1967 assegurou o direito de greve restringindo-o apenas em relação aos servidores públicos e atividades especiais.

A Carta Magna de 1988 consagrou amplamente o direito de greve para os trabalhadores em geral, conforme se depreende do seu artigo 9º abaixo transcrito:

É assegurando o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender”.

§1º A lei definirá os serviços e atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

§2º Os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei (BRASIL, 1988).

Nesse condão, demonstra-se evidente que a greve passou a ser considerado um direito fundamental dos trabalhadores. Infere-se, nesse passo, que por o direito de greve gozar de fundamentalidade, não pode haver distinção entre servidores da iniciativa e integrantes do serviço público no que tange ao seu exercício.

2.3 AS LIMITAÇÕES TRAZIDAS PELA LEI Nº 7783/89

A lei 7783/89 regulamenta o exercício do direito de greve para o trabalhador da iniciativa privada. Em seu artigo 4º, a Lei dispõe que cabe à entidade sindical deflagrar a greve, precedida de assembleia com quórum previsto no estatuto da categoria. Em caso de categoria não organizada em sindicato, a legitimidade passa para a Federação e Confederação, respectivamente.

A mencionada lei estabelece, também, que antes da deflagração da greve as partes deverão buscar a solução pacífica ao conflito, ficando facultada a cessação coletiva de trabalho somente após a frustração desta tentativa.

Nesse diapasão, Amaury Mascaro do Nascimento (2009, p. 767) assevera que: “Tanto a negociação como a arbitragem suspende o início da greve, porque a paralisação só poderá começar depois de verificada a impossibilidade de composição do conflito, através de um desses meios”.

O parágrafo único, do artigo 3º da Lei 7783/89, condiciona a iniciação do movimento paredista à notificação prévia aos empregados interessados e a entidade patronal correspondente.

É assegurado aos grevistas o direito a arrecadação de fundos para o custeio de suas manifestações e publicação do movimento, podendo utilizar dos meios que acharem necessários para a propagação de suas reivindicações como carro de som, passeatas, cartazes e faixas, desde que pacificamente.

O legislador caracterizou a greve como um movimento pacífico e voluntário, dessa forma não podem os grevistas obrigar os trabalhadores que não concordam com as reivindicações a aderirem ao movimento, nem proibir que os mesmo compareçam ao local de trabalho e realizem suas atividades normalmente.

Por outro lado os empregadores não podem utilizar de meios que frustrem o direito de greve, são impedidos de aplicar qualquer tipo de penalidades aos trabalhadores grevistas, como também de prometer algum tipo de premiação ou bônus aos que não aderirem a greve.

Vale ressaltar, por oportuno, que caso não sejam observadas todas as exigências formais acima mencionadas, a greve tornar-se-á abusiva.

2.4 DOS SERVIÇOS E ATIVIDADES ESSENCIAIS

O direito de greve, como visto, é um direito fundamental do trabalhador, mas que para ser exercido deve condizer com os interesses da sociedade.

Atendendo ao que disciplina a Constituição de 88, a Lei 7783/89 trata dos serviços e atividades essenciais em seus artigos 9º e 10, estando listados neste último: “tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica; gás e combustíveis; assistência médica e hospitalar; distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos; funerários; transporte coletivo; captação e tratamento de esgoto e lixo; telecomunicações; guarda, uso e controle de substâncias radioativas; equipamentos e materiais nucleares; processamento de dados ligados a serviços essenciais; controle de tráfego aéreo e compensação bancária (BRASIL, 1989).

A prestação de serviços à comunidade deve ser assegurada, mediante um percentual de trabalhadores que deverão mantê-lo, fixados de comum acordo entre empregado e empregador. Se eles não o fizerem, pode o MPT ajuizar dissídio

coletivo para que o Tribunal fixe ou declare a abusividade da greve.

Considera-se abuso do exercício do direito de greve a manutenção do movimento após a celebração de norma coletiva ou de sentença normativa prolatada pela Justiça do Trabalho, salvo quando para cumprir essas determinações ou na superveniência de fatos novos ou imprevistos que modifiquem as condições anteriormente celebradas. Havendo a manutenção da greve após a decisão da Justiça do Trabalho, poderá acarretar a contratação de outros trabalhadores ou até mesmo a dispensa por justa causa.

Os trabalhadores poderão responder civil, trabalhista e penalmente por abusos cometidos durante a greve.

É de bom alvitre ressaltar, que estes serviços e atividades essenciais, são assim considerados porque se não atendidos colocam em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população, conforme dispõe o artigo 11 da lei em epígrafe.

Ademais, a greve é considerada hipótese de suspensão de contrato de trabalho, não podendo, via de regra, haver rescisão contratual pelo empregador nem admissão de empregados substitutos, excepcionando-se nestes casos apenas a contratação de trabalhadores substitutos para serviços necessários à manutenção de máquinas e equipamentos.

2.5 DA REMUNERAÇÃO DURANTE A GREVE

Um dos temas que tem causado grandes celeumas é, seguramente, o que diz respeito ao pagamento da remuneração dos empregados/servidores durante a greve.

Fazendo referência ao pagamento dos grevistas, Sérgio Pinto Martins dispõe que alguns Tribunais tem determinado o pagamento dos dias parados, independentemente da greve ser abusiva ou não, condicionando a volta imediata ao trabalho. Contudo, o aludido autor não concorda com esse posicionamento:

A todo direito corresponde um dever e também um ônus. O direito de fazer greve está caracterizado na Constituição, porém o ônus é justamente o de que não havendo trabalho inexistente remuneração. Um dos componentes do risco de participar de greve é justamente o não pagamento dos salários relativos aos dias parados. Mandar pagar os dias parados seria premiar e incentivar a greve. As consequências da greve devem ser suportadas por

ambas as partes: pelo empregador, que perde a prestação de serviços durante certos dias e, em consequência deixa de pagar os dias não trabalhados pelos obreiros; pelo empregado, que participa da greve ficando sem trabalhar, mas perde o direito ao salário dos dias em que não prestou serviços (MARTINS, 2014, p. 156).

No plano federal, o Presidente da República editou o Decreto nº 1480, de 03.05.1995, que disciplina que as faltas decorrentes de participação de servidor público federal nos movimentos de paralisação de serviços públicos não poderão, em nenhuma hipótese, ser objeto de abono, compensação ou cômputo, para fins de contagem de tempo de serviço ou de qualquer vantagem que o tenha por base.

Existe, ainda, a possibilidade das partes acordarem o pagamento de salários durante a greve, ficando caracterizada interrupção do contrato de trabalho e não suspensão.

Em caso de inexistência de acordo, compete a Justiça do Trabalho decidir.

Confirmando o que assevera o autor supracitado no que tange ao não pagamento dos salários em sendo considerada a greve abusiva, o TST tem posicionamento na mesma linha.

Pode-se, assim dizer que, em princípio, a greve implica na suspensão da relação jurídica de trabalho, isto é: a) não é obrigatório o pagamento de salários; b) não é obrigatória a prestação do trabalho; c) o tempo de serviço não é computado. E é exatamente em função disso que a paralisação, normalmente, tem curta duração.

30 DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO

3.1 SERVIDOR PÚBLICO

Servidor Público é a pessoa legalmente investida em cargo público (SILVA, 2002, p. 756).

Para melhor entender o conceito de servidor público cumpre trazer à baila o posicionamento de alguns doutrinadores.

Preleciona Di Pietro (2014) que são servidores públicos, em sentido amplo, as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidade da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos (DI PIETRO *apud* MADEIRA, 2006, p. 20).

Para Hely Lopes Meirelles (*apud* RAPASSI, 2010, p. 73), servidor público é

gênero que compreende os servidores públicos e empregados públicos. Seriam uma subespécie de agentes públicos administrativos, que abarcariam aqueles que prestam serviços à Administração, estando ligados a esta por relações profissionais, eis que investidos em cargos e funções a título de emprego com contraprestação pecuniária.

Celso Antônio Bandeira de Mello expõe que:

Servidores públicos são os servidores estatais, exceto os empregadores das entidades da Administração indireta de Direito Privado. A designação abrange todos aqueles que mantêm vínculo de dependência, com as entidades governamentais, integrados em cargos ou empregos da União, Estados/DF, Municípios, além das respectivas autarquias e fundações – pessoas jurídicas de Direito Público da Administração indireta (MELLO *apud* RAPASSI, 2005, p. 71.).

Segundo Madeira (2006), os servidores públicos, comportam dois tipos de classificação.

A primeira divide os servidores públicos em civis e militares. A segunda é quanto à espécie do vínculo jurídico que une o servidor ao Poder Público e à natureza dessas funções.

No que tange ao regime jurídico que rege as relações trabalhistas dos servidores públicos, é sabido que foi suprimida a obrigatoriedade de Regime Jurídico Único para todos os servidores públicos. Podendo ser o regime estatutário, celetista ou administrativo especial (temporário), contemplados no artigo 39, IX, da CF/88.

Nesse contexto, cabe focalizar a diferenciação entre os regimes celetista e estatutário, que se mostram relevantes para o estudo proposto.

Estão sujeitos ao regime jurídico estatutário, os servidores que exercem atribuições exclusivas do Estado (MEIRELLES, 2004, p. 393-395).

Para Hely Lopes Meirelles a categoria dos servidores públicos envolve os servidores públicos e os empregados públicos. Os servidores públicos estariam enquadrados no regime legal estatutário, ao passo que empregados públicos seriam regidos pela CLT, submetidos a um regime contratual e não legal estatutário, sendo certo que ambos devem prestar concurso público (MEIRELLES, *apud* MARTINS, 2014, p. 20).

Para José Maria Pinheiro Madeira servidores públicos estatutários são aqueles que se vinculam à Administração Pública direta, autárquica e fundacional

pública, sujeitos ao regime estatutário e ocupantes de cargo público (MADEIRA, 2006, p. 22).

Regime estatutário é o conjunto de normas regentes da relação jurídica entre os servidores públicos estatutário e o Estado. Os servidores públicos estatutários estão ligados à Administração Pública por um vínculo legal. Já os servidores públicos celetistas são aqueles ocupantes de emprego público e que estão vinculados à Administração Pública por liame contratual e regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho.

3.2 O EXERCÍCIO DE GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO

O direito de greve dos trabalhadores privados é assegurado de maneira ampla pela Carta Magna de 1988, consoante se depreende do seu art. 9º e parágrafos. Porém, a aludida regra não se aplica aos servidores públicos, eis que, para estes, há exigência de norma específica, com base no artigo 37, VII, da CRFB/88.

Contudo, o legislador constituinte deixou o legislador ordinário incumbido de regulamentar tal direito, devido a necessidade de conciliar o direito de greve com os princípios da Administração Pública. O que não foi cumprido pelo Poder Legislativo, não só se constituindo em mora, como gerando, em virtude de sua omissão, séria problemática social.

Cumprir registrar, ainda, que no momento oportuno, para forçar o legislador a editar a referida norma, regulamentando assim, a situação dos servidores públicos civis no pertinente ao exercício regular da greve, quando do julgamento do Mandado de Injunção nº 20, em 1998, o Supremo Tribunal Federal limitou-se a comunicar a decisão ao Senado Federal, persistindo a problemática em torno da questão.

Frise-se, que há verdadeiros embates doutrinários e jurisprudenciais concernentes ao exercício do direito de greve do servidor público e, conseqüentemente, um questionamento quanto à eficácia das normas constitucionais.

Nesse ponto, surgem as mais diversas discussões na doutrina e na jurisprudência acerca da possibilidade de aplicar a Lei nº 7783/89, por analogia, aos servidores públicos civis. Sendo necessário, para tanto, o esclarecimento quanto à

eficácia do preceito estatuído no art. 37, VII, da CRFB, podendo ser de eficácia limitada ou contida.

Não há unanimidade quanto à eficácia do art. 37, VII da CF/88, defendendo uma corrente que a norma é de eficácia limitada, ao passo que outra defende pela eficácia contida. Descarta-se a possibilidade da norma gozar de eficácia plena, visto que o dispositivo faz referência expressa à atuação futura do legislador para fins de regulamentação.

José Afonso da Silva conclui pela eficácia limitada e, portanto, não aplicabilidade do direito de greve enquanto não sobrevier norma regulamentadora. Aduz o autor que:

[...] quanto à greve, o texto constitucional não avançou senão timidamente, estabelecendo que o direito de greve dos servidores públicos será exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar, o que, na prática, é quase o mesmo que recusar o direito prometido; primeiro porque se a lei não vier, o direito inexistirá; segundo porque vindo, não há parâmetro para o seu conteúdo, tanto pode ser mais aberta, como mais restritiva (SILVA, 2014, p. 56).

Por sua vez, Di Pietro (2014) defende que o direito à livre associação é auto-aplicável, enquanto o direito de greve do servidor público depende de lei. Nesse sentido, Carvalho Filho (2005, p. 89) argumenta que:

O direito de greve constitui, por sua própria natureza, uma exceção dentro do funcionalismo público, e isso porque, para os serviços públicos, administrativos ou não, incide o princípio da continuidade. Desse modo, esse direito não poderá ter a mesma amplitude do idêntico direito outorgado aos empregados da iniciativa privada. Parece-nos, pois, que é a lei ordinária específica que vai fixar o real conteúdo do direito e, se ainda não tem conteúdo, o direito sequer existe, não podendo ser exercido, como naturalmente se extrai dessa hipótese.

Defendendo a eficácia contida, Melo (2000, p. 112) esclarece que:

Tal direito existe desde a promulgação da Constituição. Deveras, mesmo a falta de lei, não se lhes pode subtrair um direito constitucionalmente previsto, sob pena de admitir-se que o Legislativo ordinário tem o poder de, com sua inércia até o presente, paralisar a aplicação da Lei Maior, sendo, pois, mais forte do que ela. Entretanto, é claro que, para não decair da legitimidade da greve, os paredistas terão de organizar plantão para atender determinadas situações: as de urgência ou que, de todo modo não possa ser genérica e irrestritamente subtraída à coletividade sem acarretarem danos muito graves ou irreparáveis. De fato, a atual Constituição não é individualista e expressamente prestigiou os chamados direitos coletivos e difusos.

Nessa esteira, assevera Arnaldo Sussekind (2001) que a norma é de eficácia contida, podendo a lei estabelecer limitações, nunca negar o direito já existente. Para ele a Lei n. 7.783/89 pode ser invocada por analogia nas greves de servidores públicos, naquilo que não for incompatível com a natureza e os objetivos do serviço público.

Em resumo, se o direito de greve do servidor público tiver eficácia limitada, subordinar-se-á à edição da lei específica. Por outro lado, se tiver eficácia contida, o direito terá aplicação imediata, podendo a legislação futura vir a restringir o seu alcance.

Na jurisprudência, em especial, registram-se decisões em ambos os sentidos, sendo que, até bem pouco tempo, a maioria dos acórdãos proferidos pela Suprema Corte se inclinavam no sentido de não permitir a aplicação da Lei de Greve aos servidores públicos civis, principalmente nos chamados serviços essenciais. Não obstante, decisões recentes apontam para um novo entendimento (MORAES, 2001, p. 185).

3.3 A GREVE NA JURISPRUDÊNCIA BRASILEIRA

A Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se posicionava no sentido de que o direito de greve do servidor público estava ainda a depender de lei, nos termos do art. 37, VII, da Constituição Federal.

É importante iniciar a presente análise pelo Mandado de Injunção nº 20-4/DF por ter sido este o primeiro a tratar da omissão legislativa referente ao direito de greve do servidor público civil brasileiro. Entretanto, o STF decidiu que o direito de greve do servidor público civil ainda continuaria a depender de regulamentação e notificou o Congresso a fim de tomar ciência da decisão, conforme se depreende do acórdão abaixo transcrito:

MI 20-4 – Distrito Federal

Relator: Min. Celso de Mello

Requerente: Confederação dos servidores Públicos do Brasil

Requerido: Congresso Nacional

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade com a ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em deferir o pedido de mandado de injunção, para reconhecer a mora do

Congresso Nacional em regulamentar o art. 37, VII, da Constituição Federal e comunicar-lhe a decisão, a fim de que tome as providências necessárias à edição de lei complementar indispensável ao exercício do direito de greve pelos servidores públicos civis (STF, 1996).

Contudo, o Congresso manteve-se inerte.

Esta interpretação continuou inalterada nos Mis 585/TO em agosto de 2002, no MI 631/MS e no MI 485 em 2002. Apenas no MI 670-9/ES, ficou claro imediatamente no início do voto do relator, a disposição de sanar a omissão, aplicando-se a lei 7783/89.

Observa-se, portanto, que a Corte foi cautelosa ao enfrentar o problema, nas palavras do ministro Joaquim Barbosa, “como se tateasse os limites de sua própria legitimidade” (MI-670-9/ES, p. 174).

Abaixo, pretende-se identificar nestes julgamentos as decisões do STF.

MI 607-9 – Espírito Santo
Relator originário: Ministro Maurício Corrêa
Relator para o acórdão: Ministro Gilmar Mendes
Impetrante: Sindicato dos servidores policiais civis do Estado do Espírito Santo – SINDPOL
Impetrado: Congresso Nacional (STF, 2014a).

MI 708-0 – Distrito Federal
Relator: Ministro Gilmar Mendes
Impetrante: SINTEM – Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município de João Pessoa.
Impetrado: Congresso Nacional (STF, 2008).

MI 712-8 – Pará
Relator: Ministro Eros Grau
Impetrante: Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado do Pará – SINJEP.
Impetrado: Congresso Nacional (STF, 2014c).

Nos três casos anteriormente aludidos o Supremo Tribunal Federal fechou a lacuna legal, determinando a aplicação da lei nº 7783/89 aos servidores públicos civis. Ao argumento de que agindo assim a Corte estaria a legislar ferindo a independência e harmonia entre os poderes. O então Ministro Eros Grau combate, alegando que: “é certo que este Tribunal exercerá, ao formular supletivamente a norma regulamentadora de que carece o art. 37, VII da Constituição, função normativa, porém não legislativa” (STF, 2014c).

O ministro Gilmar, por sua vez, Mendes argumenta que assim como o controle judicial incide sobre a atividade do legislador deve incidir também sobre

sua omissão, sob pena de ver caracterizada também sua omissão judicial:

A mora legislativa em questão já foi, por diversas vezes declarada na ordem constitucional brasileira. Por esse motivo, a permanência dessa situação de ausência de regulamentação de direito de greve dos servidores públicos civis passa a invocar para si, os riscos de consolidação de uma atípica omissão judicial (STF, 2014b).

Nestes termos, cabe acrescentar que em momento nenhum a Suprema Corte fez distinção entre servidor público estatutário e servidor público celetista.

Nesse aspecto, é importante trazer ao estudo a disparidade de entendimentos adotados pelo STJ e TST.

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça, o entendimento majoritário, consagrava que o direito de greve do servidor público estatutário poderia ser exercido amplamente enquanto não fosse regulamentado o inciso VII do artigo 37, da CF/88. A única restrição apontada pelo STJ dizia respeito ao pagamento dos dias de paralisação.

Já a jurisprudência do TST apregoa que o direito de greve para o servidor público celetista estaria ainda a depender de lei específica e, enquanto esta não for editada, o movimento grevista seria ilegal.

Essa discrepância de entendimentos entre os Tribunais Superiores demonstra que os servidores públicos estatutários tem certa vantagem quanto aos servidores públicos em regime celetista. Porém, vale destacar que o regime celetista por ser disciplinado pela CLT mostra-se mais propício a admitir a aplicação analógica da atual Lei de Greve do que o regime estatutário, desprovido de caráter contratual.

Por fim, do exame de todas as legislações ora referidas, a que sobressai é a atitude corajosa da Suprema Corte ao inovar. Os magistrados abandonam a teoria procedimentalista e optam pela teoria substancialista, praticam sob estes critérios, nítido ativismo judicial.

Assim, a democracia brasileira caminha a passos firmes para sua consolidação e maturidade; e a atuação do Supremo Tribunal Federal, em busca de garantia dos direitos individuais, com decisões fundamentadas no próprio texto constitucional e na linha progressiva da concretização dos direitos fundamentais pode contribuir, e muito, para a consolidação do modelo de Estado Democrático de Direito, prometido pelo legislador de 1988.

4CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos argumentos esposados anteriormente podemos concluir que o direito de greve possui uma previsão constitucional no art. 9º, da CFRB e uma previsão específica presente na Lei nº 7.783/89, aplicáveis aos empregados de empresas privadas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista.

No tocante ao direito de greve dos servidores públicos, objeto principal do presente estudo, ainda não foi devidamente regulamentado por lei específica, mesmo passados mais de 25 anos da promulgação da Constituição Federal, contudo esse direito encontra-se plenamente em vigor, sendo utilizada por analogia a lei de greve do serviço privado, qual seja, a Lei nº 7783/89.

Seria inadmissível não admitir o direito de greve aos servidores públicos, uma vez que o mesmo é garantido pela Constituição vigente. O Supremo Tribunal Federal como órgão de última instância responsável por garantir a constitucionalidade das normas dentro do ordenamento jurídico brasileiro, diante da inércia do Congresso Nacional, vem entendendo pela aplicação subsidiária da Lei 7783/89.

Desta forma, o STF encontrou uma alternativa para amparar os servidores públicos e regulamentar o direito de greve a essa classe de trabalhadores tão importante para o bom funcionamento da Administração Pública.

Além de garantir o direito dos servidores públicos de manifestação e reivindicação por melhores condições de trabalho por intermédio do movimento paralista, essa saída admitida pelo STF busca também acabar com as incontáveis greves no setor público que, por não possuírem legislação própria, oneram demasiadamente a população, ainda mais grave quando se trata de serviços e atividades essenciais, gerando uma insegurança jurídica no ordenamento jurídico brasileiro.

Um dos princípios basilares do ordenamento jurídico pátrio é sem dúvidas o princípio da supremacia do interesse público. No tema em análise esse princípio foi fundamental para construir o fundamento que embasou a decisão do STF em permitir a aplicação da lei de greve na iniciativa privada ao serviço público.

Por fim é necessário, ainda, que se alie o direito de greve dos servidores públicos com o princípio da continuidade do serviço público, sob pena de abalar o instrumento da greve, considerado a arma mais importante nas reivindicações dos

servidores públicos em busca de melhores condições de trabalho.

REFERÊNCIAS

AMAURO, Mascaro Nascimento, Apud, MARTINS, Sergio Pinto. Direito do Trabalho. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2009, p.767.

BRASIL. CLT. Decreto-lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943: aprova a Consolidação das Leis Trabalho. **DOFC DE 09/08/1943**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm>. Acesso em: 15 abr. 2016.

BRASIL. Constituição de 1946. Constituição dos Estados Unidos do Brasil: de 18 de setembro de 1946. **D.O. de 19/09/1946**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 15 abr. 2016.

BRASIL. Constituição de 1967. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **D.O. de 24/01/1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 15 abr. 2016.

BRASIL. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. **D.O.U. 191-A de 05/10/1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 abr. 2016.

BRASIL. Conversão da Medida Provisória nº 59, de 1989. Lei n. 7.783, de 28 de junho de 1989: dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. **D.O. 29/06/1989**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7783.htm>. Acesso em: 15 abr. 2016.

BRASIL. Decreto n. 1.480, de 3 de maio de 1995: Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados em casos de paralisações dos serviços públicos federais, enquanto não regulado o disposto no art. 37, inciso VII, da Constituição. **D.O. DE 04/05/1995**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1480.htm>. Acesso em: 15 abr. 2016.

BRASIL. **Decreto-lei n. 1.237, de 2 de maio de 1939**: organiza a Justiça do Trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del1237.htm>. Acesso em: 15 abr. 2016.

CARVALHO FILHO, José dos santos. **Manual de Direito Administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2005.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 13. ed. São Paulo: LTr, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DOFC DE 09/08/1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm>. Acesso em: 15 abr. 2016.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Servidor Público na atualidade**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2006.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito do Trabalho**. 15. ed. São Paulo: atlas, p. 789.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do trabalho**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MARTINS, Sergio Pinto. **Greve do serviço público**. São Paulo: Atlas, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MORAES. Alexandre de. **Direito Constitucinoal**. São Paulo: Atlas, 2001.

PASOLD, CesarLuiz. **Prática da pesquisa jurídica**: idéias e ferramentas úteis para o pesquisador do Direito. Florianópolis: AOB-SC, 2003.

RAPASSI, Rinaldo Guedes. *Direito de Greve de servidores públicos*. São Paulo: LTR, 2005.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Mandado de Injunção n. 670/ES. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. **Diário de Justiça**, 6 de maio de 2014. Disponível em: <www.jus.br>. Acesso em: 15 abr. 2016.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Mandado de Injunção: MI 20 DF. Relator: Ministro Celso de Mello, Julgamento: 19/05/1994, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação: **DJ 22-11-1996**. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/748172/mandado-de-injuncao-mi-20-df>>. Acesso em: 18 abr. 2016.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Mandado de Injunção: MI 708DF. Relator Ministro Gilmar Mendes. **D.J. 06 de maio de 2014a**. Disponível em: www.jus.br. Acesso em: 15 abr. 2016.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Mandado de Injunção: MI 708 DF. Relator Ministro Gilmar Mendes. **DJe30 out. 2008**. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14725991/mandado-de-injuncao-mi-708-df>>. Acesso em: 18 abr. 2016.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Mandado de Injunção: MI 712PA. Relator Ministro Eros Grau. **D.J. 6 maio 2014b**. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2926757/mandado-de-injuncao-mi-712-pa>>. Acesso em: 18 abr. 2016.

SUSSEKIND. **Direito Constitucional do Trabalho**. 2. ed. São Paulo: renovar, 2001.

VADE MECUM. 5. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.