# A GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO: DIREITO FUNDAMENTAL RELATIVIZADO [*]

**ADAMO BERNARDO DE ALCÂNTARA**[**]

***RESUMO:*** *A greve é juridicamente uma faculdade e um direito do trabalhador. É uma liberdade necessária. Ressalta-se que a greve não diz respeito apenas ao âmbito das empresas privadas, mas também ao serviço público. A greve no serviço público é uma realidade social da qual não se pode fugir. Há mais de vinte anos, Doutrina e Jurisprudência debatem arduamente a possibilidade do exercício de greve pelo funcionário público, de acordo com a Constituição de 1988. Direito previsto em seu artigo 37, inciso VII, possui a exigência de regulamentação por lei específica que, até hoje, ainda não foi promulgada. A Administração Pública, seja ela direta ou indireta, é vitima e algoz. A greve no serviço público mostra uma das relações entre o Direito Administrativo, o Direito Constitucional e o Direito do Trabalho. Existem vários entendimentos tentando demonstrar a natureza jurídica do instituto, a eficácia do dispositivo constitucional que trata do assunto (inciso VII do art. 37 da Carta Magna) e a que ramo do Direito pertence a regulamentação da respectiva matéria. Resta evidente que considerar a norma constitucional como de eficácia limitada é silenciar o poder constituinte originário. Os atuais projetos de lei, assim como o posicionamento do atual do Poder judiciário quanto ao assunto também devem ser mais no sentido de possibilitar o exercício do que limitar ou impedi-lo.*

***PALAVRAS-CHAVE****: efetividade; direito de greve; ativismo judicial.*

## INTRODUÇÃO

A greve é um fenômeno social e jurídico tão antigo quanto o próprio trabalho. Desde os primórdios de Roma já se registram acontecimentos que hoje seriam conhecidos como movimento grevista. Até mesmo na construção das pirâmides egípcias é possível constatarmos relatos de trabalhadores escravos no ato de "cruzar os braços".

Entretanto, a greve tem sido vista e analisada de formas bem diferentes nestes diversos períodos da história. Mesmo em tempos atuais é possível encontrar quem a condene e quem a venere. No mundo jurídico não é diferente: há quem a defenda como um direito fundamental, portanto inalienável, irrenunciável; há quem ainda a considere um motivo de desordem, podendo ser tipificada criminalmente.

Uma vez que contraria a ordem estabelecida, os grevistas foram durante muito tempo considerados infratores. A greve passou a ser tolerada com diversas restrições e passou a ser considerada direito, com força de direito constitucional em boa parte dos países democráticos.

No Brasil, a Carta Cidadã, nossa Constituição de 1988, nascida após um longo período de repressão e sedenta de direitos, alçou a greve a um patamar elevado quando em seu artigo 9º a concede aos trabalhadores como um direito social e fundamental, inclusive explicitando serem estes os responsáveis pela decisão de iniciar e decretar as razões do movimento grevista.

Assim, foi promulgada a Lei 7.783 de 28 de junho de 1989, regulando o exercício do direito de greve na esfera da iniciativa privada, definindo as atividades essenciais. Por outro lado, o direito de greve do servidor público, com vínculo estatutário, também foi reconhecido pela Carta Magna, em seu artigo 37, inciso VII, *in verbis*: "VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica".

Neste trabalho pretendo demonstrar a evolução do conceito de greve, sua natureza jurídica, suas origens, evolução histórica em nosso ordenamento jurídico, dando ênfase ao direito de greve do servidor público, reconhecido pela Constituição Federal de 1988, mas que ainda depende de regularização por meio de lei específica.

---

[*] Monografia apresentada no Curso de Especialização em Direito Constitucional, Pós-Graduação *Lato Sensu*, da Escola Superior de Direito Constitucional, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Direito Constitucional com capacitação docente. Aprovado em 17/10/2012 com indicação de publicação. Orientadora: Professora Elaine Parpinelli Moreno Vessoni.

** Especialista em Direito Constitucional pela Escola Superior de Direito Constitucional.

Essa legislação ainda não foi aprovada e promulgada pelo Congresso Nacional, em que pese tenha se passado mais de 20 anos da promulgação da Constituição, que já passou por diversas reformas e Emendas.

Em razão disso, Sindicatos impetraram mandado de injunção para suprir a omissão do Estado. Desde então o STF decidiu pela aplicação, no que couber, da Lei de Greve.

O exercício do Direito de Greve está regulado nos termos da Lei nº 7.783/89 normatização originariamente dirigida aos trabalhadores da iniciativa privada; entretanto, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar os Mandados de Injunção nº 670, 708 e 712, firmou o entendimento de que a Lei nº 7.783/1989 é aplicável para regulamentar o Direito de Greve para os Servidores Públicos.

Provisoriamente, o STF, reconhecendo a ausência da regulamentação legal específica sobre a prática da Greve no Serviço Público, aos Servidores Públicos, impediu que um Direito fundamental dos trabalhadores, assegurado por disciplina contida na Constituição Federal estivesse ali em vão.

## 1 A HISTÓRIA DO TRABALHO

Trabalho, na definição do Dicionário é o "exercício de atividade humana, manual ou intelectual, produtiva", podendo também significar o "exercício da atividade profissional; serviço". [1]

Outras definições podem ser obtidas através das mais diversas ciências do conhecimento humano. Bruno Mascarenhas Rocha nos dá uma boa visão do que seria trabalho:

> Todas as pessoas nascem com um bem muito valioso que se chama TEMPO. Trabalhar é trocar seu TEMPO por algo que lhe interesse. Num TRABALHO, uma pessoa pode converter seu TEMPO em VALOR das mais diversas formas, mas sempre despendendo ESFORÇO, seja ele prazeroso ou não. [2]

Lembra bem Sérgio Pinto Martins que "inicialmente, o trabalho foi considerado na Bíblia como castigo. Adão teve de trabalhar para comer em razão de ter comido o Fruto proibido (Gênesis, 3)". [3] E adverte: de origem latina, o termo *tripalium* era uma espécie de instrumento de tortura de três paus ou uma canga que pesava sobre os animais.

Eduardo Antônio Bonzatto, por sua vez, frisa:

> Existem sempre duas ou mais versões sobre quaisquer assuntos. O trabalho, essa quase unanimidade, tem também pelo menos dois lados. Todos aqueles que o apreciam, que acreditam que ele enobrece o homem, que é parte fundamental da vida, pois afinal, todos precisam mesmo trabalhar, concebem seus primórdios semânticos da palavra latina "lavoro", donde lavorar, classes laboriosas, etc. Essas pessoas acreditam basicamente que é pelo trabalho que o homem sobreviveu à noite do tempo. [4]

O trabalho, para Jorge Luiz Souto Maior, "é um só, mas a sua importância e o seu significado, que influenciam no aspecto da sua valorização, vão depender daquilo que se passa no mundo das ideias". [5]

### 1.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

#### 1.1.1 ESCRAVIDÃO

A origem do trabalho é muito associada à propriedade e ao poder. Fernanda Barreto Lira nos ensina que a "apropriação do solo por grupos de homens em detrimento de outros promoveu a superação do igualitarismo entre eles para dar lugar ao regime de classes". [6]

---

1 Disponível em: <http://www.infopedia.pt/lingua-portuguesa/trabalho>. Acesso em 14/04/2012.

2 Disponível em: <http://www.administradores.com.br/informe-se/artigos/o-que-e-trabalho/12290/>. Acesso em 15/04/2012

3 MARTINS, Sergio Pinto. *Direito do Trabalho*, p.3.

4 BONZATTO, Eduardo Antônio. Disponível em: <http://www.unifia.edu.br/projetorevista/artigos/direito/Direito_em_foco_Tripalium.pdf>. Acesso em 15/04/2012.

5 SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. *Curso de Direito do Trabalho. Teoria Geral do Direito do Trabalho, Volume I,* p. 29.

Daí teria surgido a primeira grande divisão social: a escravidão.

Concorda Sérgio Pinto Martins, indo além: "a primeira forma de trabalho foi a escravidão, em que o escravo era considerado apenas uma coisa, não tendo qualquer direito, muito menos trabalhista (...) era propriedade do *dominus*". [7]

Para Everaldo Gaspar Lopes de Andrade, citado por Fernanda Barreto Lira, daí se origina a ideia de contraposição do trabalho humano manual ao intelectual, e mais: consolida-se a ideia do trabalho-sacrifício, legitimando-se, inclusive, a escravidão imposta aos perdedores nas lutas travadas. [8]

Na Grécia antiga, lembra Sérgio Pinto Martins, o trabalho tinha sentido pejorativo e compreendia apenas o esforço físico. Os escravos faziam o trabalho duro, enquanto os outros poderiam ser livres. [9]

Thomas Marky leciona que "a escravidão era um instituo reconhecido por todos os povos da antiguidade". [10]

Em Roma, o conceito era bem definido, uma vez que "todos os estrangeiros que pertencessem a um país que não fosse reconhecido por Roma, ainda que não estivesse em estado de guerra, eram considerados escravos". [11]

Surge assim um antagonismo entre trabalho e liberdade.

Na Roma Antiga, os escravos eram submetidos a essa condição a partir da captura em guerras ou pelo nascimento. Mas havia também o trabalho livre, a partir da divisão entre *locatio conductio operis* e *locatio consuctio operarum.* O primeiro destinava-se a utilização de serviços de natureza liberal; o segundo, na entrega de determinada coisa pronta. [12]

Vale destacar a lição de Jorge Luiz Souto Maior para quem a guerra para os romanos representava um verdadeiro negócio, uma vez que o vencedor de uma guerra fazia dos perdedores seus escravos. [13]

A condição do escravo era permanente, explica Thomas Marky, inclusive para o escravo sem dono (*res nullius).* [14]

Assim, explica Jorge Luiz Souto Maior, "foi-se criando uma camada de miseráveis, enquanto os novos ricos davam de ombros para a situação, deixando a cargo da polícia e do exército a tarefa de impor silêncio à plebe". [15]

Para ele "toda a organização social e econômica de Roma tinha por base, portanto, o escravismo". [16]

A escassez de escravos, explica, foi a causa maior da ruralização, com os arrendamentos de terras que abririam caminho à nova forma de trabalho: a servidão.

Explica Fernanda Barreto Lira que o regime escravocrata cai devido à desmotivação dos escravos pelo seu trabalho, a implicação de grande parte da sociedade e as mudanças históricas na organização social, as quais gradualmente revelaram a ineficiência do modelo. [17]

### 1.1.2 IDADE MÉDIA E AS CORPORAÇÕES DE OFÍCIO

Chama-se Idade Média ao período da história europeia que se inicia com a desintegração do Império Romano do Ocidente e que finda no séc. XV.

---

6 LIRA, Fernanda Barreto. *A greve e os novos movimentos sociais, p.23.*

7 MARTINS, Sergio Pinto. Op.Cit. p.4.

8 LIRA, Fernanda Barreto. *A greve e os novos movimentos sociais, p.23.*

9 MARTINS, Sergio Pinto. Op.Cit. p. 4.

10 MARKY, Thomas. *Curso Elementar de Direito Romano*, p.29.

11 Ibid, p.30.

12 LIRA, Fernanda Barreto. Op.Cit.*,* p. 23.

13 SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. *Curso de Direito do Trabalho – volume I*, p.52.

14 MARKY, Thomas. *Curso Elementar de Direito Romano*, p.31.

15 SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. *Curso de Direito do Trabalho – volume I*, p.53.

16 Ibid, p.54.

17 SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. *Curso de Direito do Trabalho – volume I*, p.24

Explica Jorge Luiz Souto Maior que "com o fim das guerras de conquista, os guerreiros foram se apossando das terras e os camponeses tiveram de trabalhar para a nova elite e ficaram a ela submetidos". [18]

Fernanda Barreto Lira frisa que "no feudalismo, os polos de produção econômica eram os senhores feudais e os seus servos, designados por colonos". [19] E adiante detalha:

> Os primeiros recebiam dos soberanos emergentes quinhões de terra de valor e importâncias proporcionais ao papel por eles desempenhado na conquista dos territórios. Aos últimos, era disponibilizado o cultivo da terra, sendo-lhes facultado dela extrair seu sustento.

Todos ressaltam, porém, a impossibilidade de ascensão social.

Dietrich Schwanitz explica[20]:

> A sociedade medieval era uma pirâmide de camadas dispostas hierarquicamente. No ponto mais alto, encontra-se a nobreza, igualmente estruturada de forma hierárquica. (...) Em seguida os cidadãos livres, que formavam uma hierarquia própria de notáveis, comerciantes prósperos, artesãos, mestres, discípulos e aprendizes. Os artesãos estavam organizados em corporações. Nas aldeias do campo, havia camponeses, vassalos, servos e criados.

As Corporações de Ofício eram associações, existentes no final da Idade Média, que reuniam trabalhadores (artesãos) de uma mesma profissão. Existiram corporações de ofícios de diversos tipos como, por exemplo, carpinteiros, ferreiros, alfaiates, sapateiros, padeiros, entre outros.

As associações serviam para defender os interesses trabalhistas e econômicos dos trabalhadores. Cada profissional contribuía com uma taxa para manter a associação em funcionamento, sendo, pois, embriões dos sindicatos.

Explica Fernanda Barreto Lira que em paralelo à agricultura, crescia uma indústria doméstica, com o aparecimento de artesãos que confeccionavam artigos de vestuário, armamentos, instrumentos destinados à agricultura. [21]

Para Jorge Luiz Souto Maior [22]:

> As corporações, aliás, não são apenas uma associação, para satisfação dos interesses dos associados. Na ausência de um Estado e estando as relações, em geral, limitadas às cidades, são, em verdade, a autoatribuição de um poder para formação de um monopólio na realização de determinado ofício dentro de cada cidade, evitando, assim, que um estrangeiro pudesse executá-lo no âmbito do domínio da corporação.

Nessas organizações havia rígido controle de qualidade, preço e exclusividade. Vigia um sistema hierárquico hermético, impeditivo da ascensão técnica e econômica dos profissionais envolvidos. Havia também insatisfação dos profissionais de menor escala na hierarquia com as longas jornadas de trabalho, chegando a doze ou catorze horas exaustivas de trabalho. [23]

### 1.1.3 REVOLUÇÃO INDUSTRIAL – TRABALHO ASSALARIADO

O sistema capitalista sucede ao feudalismo da Idade Média.

Neste sistema, diz Jorge Luiz Souto Maior, "o comércio sai tão fortalecido da crise do século XIV, que muitos historiadores apontam ter ocorrido uma autêntica Revolução Comercial". [24]

---

18 Ibid*,* p.56.

19 LIRA, Fernanda Barreto. *A greve e os novos movimentos sociais,* p. 24.

20 SCHWANITZ, Dietrich. *Cultura geral,* p.55.

21 LIRA, Fernanda Barreto. Op.Cit.*,* p. 24.

22 SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. *Curso de Direito do Trabalho. Teoria Geral do Direito do Trabalho, Volume I,* p. 62.

23 LIRA, Fernanda Barreto. Op.cit., p.25.

24 SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. *Curso de Direito do Trabalho. Teoria Geral do Direito do Trabalho, Volume I,* p. 64.

Esta Revolução Comercial teria dado início ao costume de trocas que se espalhou por todo o planeta, permitindo "a propagação da prática de negociação entre as diversas partes do mundo, fazendo surgir o burguês, o homem da cidade que tinha dinheiro para gastar". [25]

Para Fernanda Barreto Lira "a partir do capitalismo e da ascensão da classe burguesa, a diferenciação do trabalho como fonte de produção, de outras atividades sociais, do ócio e de atividades domésticas". [26]

Rinaldo Guedes Rapassi reforça que com a decadência do feudalismo, "diminuíram também as restrições à liberdade de trabalho e ao direito de propriedade. As corporações de artes e ofícios enfraqueceram-se, porquanto contrárias ao espírito liberal da época". [27]

Explica Fernanda Barreto Lira que "a partir do capitalismo, introduz-se a noção de trabalho como objeto de compra e venda, com valor em si, representado pelo pagamento de salário". [28]

Os historiadores costumam dividir a evolução do capitalismo em duas fases de desenvolvimento: capitalismo comercial e capitalismo industrial.

O primeiro período compreende o século XVI ao XVIII. Inicia-se com as Grandes Navegações e Expansões Marítimas Europeias, fase em que a burguesia mercante começa a buscar riquezas em outras terras fora da Europa.

Os comerciantes e a nobreza estavam à procura de ouro, prata, especiarias e matérias-primas não encontradas em solo europeu e cujo objetivo principal era o enriquecimento e o acúmulo de capital.

Na segunda fase, no século XVIII, a Europa passa por uma mudança significativa no que se refere ao sistema de produção. A Revolução Industrial, iniciada na Inglaterra, fortalece o sistema capitalista e solidifica suas raízes na Europa e em outras regiões do mundo.

A Revolução Industrial modificou o sistema de produção, pois colocou a máquina para fazer o trabalho que antes era realizado pelos artesãos.

Jorge Luiz Souto Maior sintetiza ao afirmar que "o que ocorreu de característico na Revolução Industrial foi que a máquina substituiu o homem". [29]

O empresário ou burguês aumentou sua margem de lucro, uma vez que a produção acontecia com mais rapidez. Porém, por outro lado, a mudança trouxe desemprego, baixos salários aos trabalhadores, péssimas condições de trabalho, poluição do ar e rios e elevado número de acidentes nas máquinas.

É nesse contexto que surgem os movimentos operários, as greves e revoltas do século XIX e XX.

Rinaldo Guedes Rapassi explica que "os graves problemas sociais causados por grandes conglomerados de trabalhadores que viviam em condições miseráveis nas cidades fomentaram o crescimento rápido da luta de classes, de que a greve é expoente". [30]

Neste período também se encontram as leis anti-greves na Europa.

Em 1843, Karl Marx, n'O Manifesto Comunista, citado por Rinaldo Guedes Rapassi, fez "crítica profunda ao sistema social da época, porquanto oprimia os trabalhadores e, de regra, não lhe apontava melhoria de vida futura. Pregava a união dos operários de todo o mundo". [31]

Jorge Luiz Souto Maior exclama que "até a Igreja, que historicamente, posicionou-se alheia aos reclamos dos trabalhadores, sente que não pode mais se omitir". [32]

---

25 Ibid, p.77.

26 LIRA, Fernanda Barreto. *A greve e os novos movimentos sociais,* p. 26.

27 RAPASSI, Rinaldo Guedes. *Direito de greve de servidores públicos,* p.23.

28 LIRA, Fernanda Barreto. *A greve e os novos movimentos sociais,* p. 26.

29 SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. *Curso de Direito do Trabalho. Teoria Geral do Direito do Trabalho, Volume I,* p. 108.

30 RAPASSI, Rinaldo Guedes. *Direito de greve de servidores públicos,* p.25.

31 RAPASSI, Rinaldo Guedes. *Direito de greve de servidores públicos,* p.26.

32 SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. *Curso de Direito do Trabalho. Teoria Geral do Direito do Trabalho, Volume I,* p. 215.

A Carta Encíclica do Papa Leão XIII foi a primeira manifestação aberta da Igreja no sentido de proteger os trabalhadores e suas organizações sindicais. Foi escrita em 15 de Maio de 1891, período em que o liberalismo dominava o cenário econômico do mundo.

Nessa Encíclica, a Igreja, resume Rinaldo Guedes Rapassi, "deu força para as atitudes intervencionistas, de cerceamento aos direitos individuais em prol dos interesses coletivos, ao proclamar a necessidade da união entre as classes do capital e do trabalho". [33]

Segundo Leão XIII, os patrões possuem alguns deveres para com os operários como: não tratá-los como escravos e principalmente dar um salário que lhes convém. A questão do tempo de trabalho dos empregados é discutida e são estabelecidos limites à exploração da mão de obra.

## 2 O CONCEITO DE GREVE

A greve tem seu significado traduzido pelo Dicionário MICHAELIS como "aliança, acordo de operários, funcionários, estudantes etc., que recusam trabalhar ou comparecer onde devem, enquanto não lhes satisfazem as pretensões, ou não chegam a algum acordo". [34]

É consenso geral na doutrina que a origem do termo vem do francês *grève.* Por sua vez, o termo em francês se origina do latim vulgar *grava*, que seria praia de areia. Explica Rinaldo Guedes Rapassi, que no final do século XIX, na França, os desempregados ou inconformados com as condições de trabalho costumavam se reunir com frequência na Place de Grève, areal vizinho ao rio Sena. [35]

Para Arnaldo Süssekind:

> A greve pode corresponder a dois fenômenos sociais distintos: a) a insubordinação concertada de pessoas interligadas por interesses comuns, com a finalidade de modificar ou substituir instituições públicas ou sistemas legais; b) pressão contra empresários visando ao êxito da negociação coletiva sobre aspectos jurídicos, econômicos ou ambientais de trabalho. [36]

Para Sérgio Pinto Martins, "a greve pode ser considerada antes de tudo um fato social".[37] Este fato social não estaria sujeito a regulamentação jurídica, entretanto, seus efeitos hão de incidir nas relações jurídicas.

Amauri Mascaro vê na greve "um direito individual de exercício coletivo, manifestamente como autodefesa". [38]

Arion Sayão Romita *apud* Raimundo Simão de Melo sustenta que "a greve é uma abstenção coletiva do trabalho deliberada por uma pluralidade de trabalhadores (do setor privado ou público) para obtenção de um fim comum". [39]

Lembra Sérgio Pinto Martins que em nossa legislação, a greve é considerada "como uma suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador (artigo 2º da Lei nº 7.783/89)".[40]

Mas adverte: "a greve deverá, contudo, ser feita em face do empregador, que poderá atender às reivindicações, o que mostra a vedação da greve realizada contra terceiros que não aquele". [41]

---

33 RAPASSI, Rinaldo Guedes. *Direito de greve de servidores públicos,* p.26.

34 Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=greve>. Acesso em 30/03/2012.

35 RIPASSI, Rinaldo Guedes. *Direito de Greve de Servidores Públicos*, p. 22.

36 SUSSEKIND, Arnaldo. *Responsabilidade pelo abuso do direito de greve,* p. 37.

37 MARTINS, Sergio Pinto. Op.Cit, p. 867.

38 NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Curso de Direito do Trabalho,* p. 1070.

39 MELO, Raimundo Simão de. *A greve no direito brasileiro,* p.39.

40 MARTINS, Sergio Pinto. Op.cit, p. 867.

41 Ibid.

Bem objetiva é a definição de Jorge Luiz Souto Maior: "greve é a paralisação do trabalho por parte dos empregados, para fins de reivindicação de melhores condições de trabalho ou para defesa de algum outro interesse".[42]

Lembra o eminente magistrado que "durante a paralisação, nos termos da Lei nº 7.783/89, não poderá o empregador dispensar os empregados grevistas, mas, por outro lado, não terão estes direito ao recebimento do salário dos dias parados". [43]

Assim, não ocorre alteração ou quebra do contrato de trabalho, mas suspensão na obrigação do empregador em pagar o salário e do trabalhador em prestar o serviço, enquanto durar a reivindicação.

## 2.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Há divergência entre estudiosos quanto ao primeiro movimento paredista a ter ocorrido na história. Para se chegar a um consenso é necessário considerar as imperfeições de um primeiro movimento. Não se faz necessário encontrar todos os elementos de uma greve na sua concepção atual. Assim como a greve de hoje em muito difere da primeira, sua futura aparição deve ser muito estranha aos olhos atuais.

Aliás, a literatura portuguesa, através das palavras de Luís de Camões nos fornece um excelente entendimento de como as coisas podem mudar a cada instante, sem perder a sua natureza:

> Mudam-se os tempos, mudam-se as vontades,
> muda-se o ser, muda-se a confiança;
> todo o Mundo é composto de mudança,
> tomando sempre novas qualidades.

Para alguns, a mais antiga paralisação de trabalhadores registrada na história da humanidade aconteceu no Egito. Atravessava-se uma era de fome e o Faraó não pagou os próprios operários das obras por ele concebidas, em Deir el-Medina.

Por volta do final de seu reinado, o faraó foi obrigado a enfrentar, devido à frágil situação econômica do país, uma greve dos trabalhadores que construíam sua tumba. Eles alegavam falta de trigo e até de óleos para o corpo. Pedreiros, cinzeladores, pintores, carpinteiros, marceneiros, mumificadores, guardas, artesãos de todos os tipos, todos eram pagos mensalmente com cereais. Entretanto, há um mês ou dois não se via pagamento algum. [44]

Como não havia moeda no Egito Antigo, esses homens eram pagos com ferramentas, comida e cosméticos. O último item era essencial para protegê-los do sol. Óleos feitos a partir da gordura de patos e gansos eram usados como protetor solar e cremes serviam para fazer a pintura preta em volta dos olhos, capaz de diminuir a incidência de luz do sol. [45]

Os trabalhadores cruzaram os braços, apesar dos apelos das autoridades para que voltassem ao trabalho. Como não houve solução nos três dias que se seguiram, os trabalhadores resolveram invadir o *Ramesseum*, templo funerário do faraó Ramsés II. A ocupação foi feita de forma ordenada e somente foi resolvida temporariamente após os operários solicitarem a intervenção do próprio faraó e do vizir, como destaca o texto do Papiro Harris:

> Apesar de disciplinados, os operários declararam: 'Viemos até aqui (no Ramesseum) porque temos fome, porque não temos roupa, nem peixe, nem óleo, nem verduras. Contai isto ao faraó, nosso Bom Senhor, e ao Vizir, nosso Chefe. Fazei com que possamos viver. [46]

---

42 SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. *Curso de Direito do Trabalho – Volume II, p.391.*

43 Ibid.

44 Disponível em: <http://cpantiguidade.wordpress.com/2009/11/13/ramses-iii-e-a-primeira-greve-mencionada-pela-historia/>. Acesso em 22/05/2012.

45 Disponível em: <http://www.brasilwiki.com.br/noticia.php?id_noticia=40801>. Acesso em 22/05/2012.

46 Disponível em: <http://cpantiguidade.wordpress.com/2009/11/13/ramses-iii-e-a-primeira-greve-mencionada-pela-historia/>.

De acordo com a narração contida no papiro Harris, nos dois meses seguintes o pagamento continuou ocorrendo de forma intermitente, o que provocou novos protestos e paralisações dos trabalhadores. A solução definitiva somente ocorreu quando houve o pagamento dos sacos de cereal atrasados e um adiantamento de cinquenta sacos, devidamente retirados pelo Estado das ofertas feitas no mesmo Ramesseum invadido anteriormente, visto que os celeiros egípcios continuavam passando por um período de carestia.

Outros fatos grevistas são registrados, tais como: o dos mineiros de "Sunium e Laurium", 650 a. C.; as reivindicações da plebe romana, século V a. C.; e mais as atitudes de rebeldia e sedição eclodidas em 997, na Normandia, e em 1.008 e 1.024 na Bretanha. [47]

Por outro lado, por associaram a greve à Place de Grève, em Paris e a movimentos operários ingleses, muitos doutrinadores consideram a greve como um movimento bem mais recente, datada do século XIX.

Para Rinaldo Guedes Rapassi, entretanto, o escravo lutava não só por melhorias das condições de trabalho, mas, sobretudo por melhoria nas próprias condições de vida a que estava submetido. [48]

Assim, para o ilustre doutrinador, a luta pela libertação era contra o poder público o que difere da greve regulada pelo Direito.

Perez de Botija, citado por Fernanda Barreto Lira, descreve alguns eventos grevistas na história:

> (...) a rebelião de Espartaco (ano 74 a.C.); a rebelião dos servos de Normandia (fins do século X); a célebre greve de tipógrafos de Lyon, ocorrida no século XVI. (...) Enquanto na Espanha, citam a promovida em Escorial (1577) por obreiros que construíram o Mosteiro (...). [49]

Parece que o melhor caminho seja considerar a greve um fenômeno social antigo, mas um com natureza de direito assegurado bem mais recente, resultado da luta dos trabalhadores.

No Brasil, tornaram-se célebres as revoltas dos escravos, na época Colonial, contra a opressão e exploração, quando então se organizavam em revoltas ou quilombos.

No século XIX, os tipógrafos do Rio de Janeiro entraram em greve, por motivo de melhoria salarial. A partir daí, surgiram outras greves como: a dos ferroviários da Central do Brasil em 1891 e a greve dos funcionários da Crespi de São Paulo que abrange várias cidades do interior do Estado, envolvendo cerca de 75.000 operários.

Em 1937, com a implantação do Estado Novo, a greve voltou a ser encarada como um delito e considerada como um recurso prejudicial à economia.

Na década de 80, os movimentos sindicalistas recrudesceram, com a chamada abertura política e recomeçaram as paralisações com destaque para o chamado centro industrial paulista.

Além disso, há de constatar diversas formas de greve, algumas consideradas ainda como delito.

## 2.2 FORMAS DE GREVE

Sergio Pinto Martins defende que várias classificações podem ser feitas quanto à greve: lícita ou ilícita, abusiva ou não abusiva, global ou parcial, contínua, intermitente ou branca. [50]

Fernanda Barreto Lira também entende serem várias as formas de classificação da greve, considerando, entretanto, que a divisão quanto à licitude é a mais pacífica. [51]

---

Acesso em 22/05/2012.

47 Disponível em: <http://www.sato.adm.br/guiadp/paginas/paral_greve.htm>. Acesso em 22/05/2012.

48 RAPASSI, Rinaldo Guedes. Op.cit, p. 22.

49 LIRA, Fernanda Barreto. *Op.cit.* p. 70.

50 MARTINS, Sergio Pinto. *Op.cit.* p. 869

51 LIRA, Fernanda Barreto. *Op.cit.* p. 70.

As greves lícitas são aquelas que obedecem aos ditames previstos na Lei. Contam com ampla proteção do direito do Trabalho, conferindo direitos e garantias aos participantes. As greves ilícitas, por sua vez, são aquelas que descumprem determinado mandamento da lei ou que cometem algum abuso relativo ao direito de outrem.

As greves podem ser classificadas também segundo a sua extensão, dividindo-se em greves globais ou parciais.

As greves globais, como o próprio nome sugere, contam com a adesão plena da categoria. As greves parciais, contam com adesão de somente uma parcela da categoria, um setor da empresa, ou mesmo, de poucos trabalhadores de cada setor.

Raimundo Simão de Melo, citando Oscar Ermida Uriarte, lembra que a greve tem passado por uma transformação "não só como estratégia de maximização do dano e minimização do custo, mas também como adaptação flexível do exercício à flexibilização empresarial e produtiva". [52]

Cita, ainda, as mais diversas formas de greve e dá seu conceito:

> (...) além da forma tradicional de paralisação total ou parcial do trabalho, por prazo indeterminado, são aceitas outras modalidades, como a não-colaboração, o trabalho regimental, a greve de zelo (o capricho do trabalho é a tônica), a greve tartaruga (trabalha-se vagarosamente), a greve de braços cruzados (os trabalhadores adentram o estabelecimento e simplesmente cruzam os braços perante os postos de serviço), a greve ativa (consiste em acelerar exageradamente o ritmo de trabalho), a ocupação dos locais de trabalho, que normalmente é utilizada em situações de alta conflitualidade, a greve relâmpago (trabalhadores param por alguns minutos ou horas ou dias e voltam ao trabalho), a greve de advertência (suspensão do trabalho por algumas horas), as miniparalisações, a greve por tempo determinado, a greve intermitente (a cada dia num setor da empresa), a greve nevrálgica ou greve-trombose (greve em determinado setor estratégico, cuja inatividade paralisa os demais setores, é o caso, por exemplo, da paralisação do setor de ferramentaria numa metalúrgica, onde, por exemplo, se iniciaram as greves dos metalúrgicos do ABC na Scania, em São Bernardo do Campo, em 1978).[53]

Fernanda Barreto Lira cita duas formas peculiares de greve: a de mala, consistente em não cobrança de bilhetes de passageiros, por exemplo, e a de amabilidade, quando os trabalhadores tratam de forma rude os usuários do serviço prestado. [54]

Há também a greve de ocupação, com a invasão dos estabelecimentos empresariais.

Muito comum no Brasil, esta medida tem sofrido reação dos empregadores com impetração de interditos proibitórios e concedidos pelo Poder Judiciário.

Explica Fernanda Barreto Lira que os manifestantes "se posicionam em frente ao local de trabalho, a fim de convencerem os trabalhadores a não desrespeitarem a decisão de paralisar, ou na linguagem comum, a não 'furar a greve'". [55]

Nos EUA, França e Inglaterra, por seus turnos, é mais comum a greve sem paralisação, apenas com a redução da produtividade.

No Brasil, algo parecido é chamado de "operação tartaruga" em alusão ao movimento lento do réptil.

Neste *modus operandi,* os trabalhadores comparecem ao local de trabalho e cumprem integralmente a jornada de trabalho, entretanto, produzem mais lentamente.

Para Fernanda Barreto Lira, a organização sindical prefere essa versão, em virtude do apelo que tem junto aos trabalhadores mais receosos da luta. [56]

Conhece-se ainda a greve intermitente ou de soluço, "com a paralisação dos setores da empresa por determinados períodos, de curta duração, ao longo do dia, seguidos de imediato retorno ao trabalho". [57]

---

52 MELO, Raimundo Simão de. *Op.cit.* p. 40.

53 MELO, Raimundo Simão de. *Op.cit.* p. 40-41.

54 LIRA, Fernanda Barreto. *A greve e os movimentos sociais*, p.71.

55 Ibid, p.71.

56 LIRA, Fernanda Barreto. *A greve e os movimentos sociais*, p.72.

57 Ibid, p.72.

# 3 A GREVE NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

## 3.1 EVOLUÇÃO LEGISLATIVA

Como bem adverte Raimundo Simão de Melo, a greve no Brasil evoluiu conforme "o modelo de liberdade e autonomia sindicais reinantes, sendo certo que sempre esteve permeada por preconceitos, como consequência inerente ao sistema atrasado e corporativista de relações de trabalho implementado no país desde o Brasil Colônia".[58]

A evolução do movimento grevista não ocorreu de forma regular, tal como em outros países. Ao contrário das aparências, inicialmente a greve não foi considerada como um delito.

Embora, o Código Penal de 1890 proibisse a greve, com pena de detenção de 1 a 3 meses, em dezembro do mesmo ano, essa proibição foi revogada pelo decreto 1.162.

Diziam os artigos 205 e 206 do Código Penal Brasileiro de 1890:

> Art. 205. Seduzir, ou alliciar, operarios e trabalhadores para deixarem os estabelecimentos em que forem empregados, sob promessa de recompensa, ou ameaça de algum mal:
> Penas – de prisão cellular por um a três mezes e multa de 200$ a 500$000.
> Art. 206. Causar, ou provocar, cessação ou suspensão de trabalho, para impor aos operarios ou patrões aumento ou diminuição de serviço ou salario:
> Pena – de prisão cellular por um a três mezes.
> § 1º Si para esse fim se colligarem os interessados:
> Pena – aos chefes ou cabeças da colligação, de prisão cellular por dous a seis mezes.
> § 2º Si usarem de violencia:
> Pena – de prisão cellular por seis mezes a um anno, além das mais em que incorrerem pela violencia.

Com as alterações do Decreto, passou assim a ser tratado o tema:

> Art. 1º Os arts. 205 e 206 do Codigo Penal e seus paragraphos ficam assim redigidos:
> 1º Desviar operarios e trabalhadores dos estabelecimentos em que forem empregados, por meio de ameaças e constrangimento:
> Penas - de prisão cellular por um a tres mezes e de multa de 200$ a 500$000.
> 2º Causar ou provocar cessação ou suspensão de trabalho por meio de ameaças ou violencias, para impôr aos operarios ou patrões aumento ou diminuição de serviço ou salario:
> Penas - de prisão cellular por um a tres mezes. [59]

O advento da República e as novas leis republicanas não mudaram muito a natureza do instituto.

A Lei nº 35/1935 continuou a greve um delito o que se manteve na redação original da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), em seus artigos 723 e 724.

De qualquer modo, até o final do século XIX, a greve não merecia atenção do legislador porque era irrelevante socialmente. A ausência de limitações à greve se deu mais pela desnecessidade e menos pela sua legalização.

No período seguinte da história pátria, a legislação trabalhista de vocação autoritária e conservadora vedava às manifestações grevistas.

Raimundo Simão de Melo ressalta que o Código Penal que data de 1940 punia a greve seguida de perturbação da ordem pública ou contrária ao interesse coletivo. [60]

Na década de 1960, a Lei Nº 4.330/64 permitia a greve em atividades ditas normais, mas inseria tantas restrições que inviabilizaram o seu exercício.

---

58 MELO, Raimundo Simão de. *Op.cit.* p. 40.

59 Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=1162&tipo_norma=DEC&data=18901212&link=s>. Acessado em 27/05/2012.

60 MELO, Raimundo Simão de. *Op.cit.* p.21.

Bem lembra Raimundo Simão de Melo, a lei foi promulgada "em seguida à decretação do golpe militar de 1964 e representou a real filosofia daquele regime ditatorial", inclusive materializando-se em "muitas intervenções de sindicatos, cassações e punições de dirigentes sindicais e ativistas". [61]

Em 1978, ainda sob o regime militar, o Decreto-Lei 1.632/78 e a Lei 6.620/78, chamada Lei de Segurança Nacional, proibiram a greve nos serviços públicos e atividades essenciais.

### 3.1.1 A GREVE NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Vale mencionar, a Constituição do Império (1824) nada tratou do assunto. A primeira constituição republicana (1891), igualmente se manteve alheio ao instituto.

Na vigência da Constituição imperial, a economia brasileira girava em torno da monocultura de exportação, movida por braços escravos. A greve é fenômeno tipicamente capitalista, ou decorrente do regime capitalista, já que emerge no contexto de mão de obra livre.

Lembra Rudinei Baumbach, que "o período de 1930 a 1945, de implantação do modelo sindical brasileiro, de caráter corporativo-autoritário, foi, como é óbvio, adverso às manifestações livres de movimentos paredistas". [62]

A Carta de 1934, embora de conotação democrática, não reservou espaço para regulação da greve.

Em 1937, um Golpe de Estado acentuou a intervenção do Estado nas relações laborais: trabalho é um dever social.

Consoante Sergio Pinto Martins, a Carta de 1937 "marca uma fase intervencionista do Estado, decorrente do golpe de Getúlio Vargas. Era uma Constituição de cunho eminentemente corporativista, inspirada na Carta Del Lavoro, de 1927, e na Constituição Polonesa". [63]

Lembra ainda que a citada Carta instituiu o sindicato único, imposto por lei, vinculado ao Estado, exercendo funções delegadas de poder público, podendo haver intervenção estatal direta em suas atribuições.

Entretanto, a Constituição de 1937 proibiu o direito de greve por considerá-lo antissocial e nocivo ao labor. Todavia com o processo de redemocratização pós-segunda guerra mundial a greve foi regulamentada pelo Decreto-lei nº 9.070 de 1946, tendo sido inserida na Constituição de 1946 que assim dispunha:

> Art. 158 - É reconhecido o direito de greve, cujo exercício a lei regulará.

A Constituição de 1967, já em pleno regime militar, estabeleceu em seu artigo 158 que aos trabalhadores era assegurado o direito de greve, salvo o disposto no artigo 157, § 7º, *in verbis*:

> Art.157, § 7º. Não será permitida greve nos serviços públicos e atividades essenciais, definidas em lei.

Atualmente, o direito de greve é considerado um direito do trabalhador, assegurado pela legislação e previsto na Constituição Federal de 1988.

> Art. 9º - É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.
> § 1º - A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.
> § 2º - Os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei.

### 3.1.2 A GREVE NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição estabelece no artigo. 9º o direito de greve nas atividades privadas, nas empresas estatais, sociedades de economia mista e suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção, ou comercialização de bens ou de prestação de serviços.

---

61 MELO, Raimundo Simão de. *Op.cit*, p22.

62 Disponível em: <http://revistajustica.jfdf.jus.br/home/edicoes/Marco11/artigo_Rudinei2.html>. Acessado em 27/05/2012.

63 MARTINS, Sergio Pinto. *Op.cit.* p.11.

O artigo 37, por sua vez, trata da greve do servidor público civil, cujo exercício permanece condicionado à aprovação de lei específica, a quem competirá determinar-lhe os termos e limites.

Finalmente, no artigo 142, IV, do Capítulo que cuida das Forças Armadas, e integra o Título relativo à Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, cujo texto é incisivo ao privar o militar o exercício da greve.

Como bem observa Raimundo Simão de Melo, "a Constituição cidadã vedou a intervenção e interferência do Estado na organização sindical e concedeu aos trabalhadores, como decorrência lógica, o direito de greve". [64]

Para José Afonso da Silva [65]:

> A Constituição assegura o direito de greve, por si própria (artigo 9º). Não o subordinou a eventual previsão em lei. É certo que isso não impede que lei defina os procedimentos de seu exercício, como exigência de assembleia sindical que a declare, de quorum para decidi-la e para definir abusos e respectivas penas.

José Afonso da Silva, contudo, critica o constituinte porque "não teve a coragem de admitir o amplo direito de greve aos servidores públicos". [66]

## 4 DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO

Para Rinaldo Guedes Rapassi, "a figura do servidor público como categoria diversa da do empregado comum data do final do século XVI na Europa". [67]

Explica ainda:

> Com o fortalecimento histórico do Estado e o consequente acréscimo das atividades públicas, tais trabalhadores passaram a receber salário regular e a gozar de alguns direitos especiais, como o de maior estabilidade de emprego e de aposentadoria, em troca da natural fidelidade que lhes exigiam os monarcas de então. [68]

No final do século XIX o Estado aumentou suas atividades e isso obrigou a admitir maior contingente de pessoal. A diferença, lembra Rinaldo Guedes Rapassi, é que "as novas contratações caracterizaram-se pelo vínculo precário, provisório, e a prestação de serviços públicos deu-se, nesses casos, de forma mais simples". [69]

Os vencimentos eram mais baixos e as condições de trabalho menos favoráveis, ensejando movimentos reivindicatórios da nova categoria.

A Constituição de Weimar, na Alemanha do Período Entre-guerras, separou expressamente os regimes jurídicos aplicáveis às duas aludidas classes. O mesmo se manteve no estatuto dos Funcionários Públicos do período nazista de 1937, o qual exigia fidelidade do servidor à Hitler até a morte. [70]

Na Alemanha pós-guerra, contudo, o funcionalismo público voltou a ser considerada categoria diversa, concedendo-lhes mais direitos e vantagens a que faziam jus os empregados comuns.

O Estado no mundo todo passou por um processo de agigantamento, segundo Rinaldo Guedes Rapassi, para quem, a partir daí, percebeu-se o surgimento de variadas situações jurídico-administrativas no serviço público, as quais resume em três. [71]

Em primeiro lugar, a realização do serviço público sem a participação do servidor (exemplo; concessões e permissões).

---

64 MELO, Raimundo Simão de. *A greve no direito brasileiro*, p.38.

65 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, p.304.

66 Ibid, p.305.

67 RAPASSI, Rinaldo Guedes. Op. Cit, p.32.

68 Ibid, p.32.

69 Ibid, p.33.

70 ibid, p.33.

71 RAPASSI, Rinaldo Guedes. Direito de greve de servidores públicos, p.34.

Em segundo lugar pela prestação de serviço público na paraestatalidade, em que se contrata o funcionário público nas mesmas condições das empresas particulares.

Finalmente, a consecução de atividades tipicamente burocráticas, intimamente ligadas aos fins do Estado, mediante o trabalho dos servidores propriamente ditos.

Para o autor, em suma, "não há mais clara distinção entre o serviço público mínimo, marcado pelo forte vínculo publicístico, e a contratação de empregados pela iniciativa privada". [72]

Assim, para uma melhor apreciação e compreensão do tema, urge determinar quem – de fato – são os servidores públicos.

## 4.1 CONCEITO DE SERVIDOR PÚBLICO

Servidor público para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, pode ser entendido em sentido amplo, "para designar todas as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício". [73]

Em sentido menos amplo, diz a doutrinadora, exclui aqueles que prestam serviços às entidades com personalidade jurídica de direito privado.

Para Marcelo Alexandrino Vicente Paulo, os servidores públicos podem ser classificados da seguinte forma: estatutários, celetistas ou temporários. [74]

Os servidores estatutários são contratados para cargo público no regime estatutário, regulamentado pelo estatuto do servidor público lei de âmbito federal n° 8.112/90.

Para ser nomeado o servidor precisa antes ser submetido ao procedimento do concurso público de provas ou de provas e títulos, artigo 37 inciso II da Constituição Federal.

Trata-se do cargo público de provimento efetivo, ou seja, é o cargo que possibilita a aquisição de estabilidade no serviço público.

O cargo em comissão, por sua vez, é desprovido de efetividade não gerando estabilidade, porque a nomeação para este cargo depende de confiança da autoridade que tem competência para esta nomeação.

Alguns servidores são contratados para emprego público no regime da CLT, aplicando-se princípios do direito público, por exemplo: investidura subordinada à aprovação prévia em concurso público. Trata-se de regime obrigatório nas empresas publicas e sociedade de economia mista. [75]

Há ainda aqueles contratados tão somente para exercer a função publica, em virtude da necessidade temporária excepcional e de relevante interesse público. Portanto exercem uma função publica remunerada temporária e excepcional.

Os servidores militares, no ensino de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, são as pessoas físicas que prestam serviços às Forças Armadas, Marinha, Exército e Aeronáutica, e também as policias militares e o corpo de bombeiros militares dos Estados, Distrito federal e Territórios, com vínculo estatutário sujeito a regime jurídico próprio. [76]

Para Hely Lopes Meirelles, os servidores públicos "constituem subespécies dos agentes administrativos, e a ela vinculados por relações profissionais, em razão da investidura em cargos e funções, a título de emprego e com retribuição pecuniária". [77]

---

[72] Ibid, p.34.

[73] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo, p.430.*

[74] VICENTE PAULO, Marcelo Alexandrino. *Direito Administrativo, p.125.*

[75] MAZZA, Alexandre. Direito Administrativo, p. 159.

[76] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo, p.517.

[77] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, p362.

Na definição de Celso Antônio Bandeira de Mello, citado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro "cargo é a mais simples unidade de poderes e deveres estatais a serem expressos por um agente". [78]

No que tange ao conceito de função podemos verificar que corresponde ao conjunto de atribuições às quais não correspondem nem a cargo nem a emprego, ou seja, trata-se de um conceito residual. [79]

A função pode ser exercida por servidores contratados temporariamente, com base no artigo 37, IX da Constituição Federal, quando a administração precisa atender situação de relevante e excepcional interesse público, situação em que a administração pode contratar sem concurso público.

Outra espécie de função, conforme bem lembra Maria Sylvia Zanella Di Pietro, é a correspondente a chefia, direção e assessoramento. Em geral são funções de confiança, de livre provimento e exoneração (artigo 37, V da Constituição Federal). [80]

## 4.2 LIMITAÇÕES AO DIREITO DE GREVE

José Afonso da Silva defende que "a melhor regulamentação do direito de greve é a que não existe. Lei que venha a existir não deverá ir no sentido de sua limitação, mas de sua proteção e garantia". [81]

No entendimento de Sérgio Pinto Martins, "argumenta-se que os servidores públicos seriam essenciais para a administração e para a prestação de serviços para a comunidade, razão pela qual não deveriam existir paralisações nesses serviços".82

Vai além: a relação entre o funcionário público e o Estado é Estatutária, devendo-se obediência e a paralisação comprometeria a continuidade de funções essenciais que são prestadas pelo Estado. A estabilidade e a aposentadoria integral justificariam a restrição de direitos, tal qual a greve.

Seguindo o raciocínio, Antônio Álvares da Silva explica:

> O vínculo do servidor com o Estado teve uma origem histórica unilateral. Sendo portador, ainda que em parte menor, da soberania do Estado através do cargo ocupado, sua atividade haveria de identificar-se com a própria atividade estatal. O servidor público foi concebido como um agente da soberania. [83]

Para Rinaldo Guedes Rapassi, há outros motivos para tentar justificar a limitação aos direitos do servidor público: a concessão de qualquer vantagem ou aumento na remuneração "só pode ser feita mediante autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias e prévia dotação orçamentária". [84]

Antônio Álvares da Silva, por sua vez, entende que houve uma mudança gradual na categoria de servidores públicos, sobretudo no decorrer do século XX, passando a exercer atividades administrativas praticamente iguais aos de outros funcionários, aumentando em número e prestígio. [85]

Afirma, contudo, que "a presunção de que o regime estatutário oferece melhores condições de trabalho e de eficiência ao servidor público no desempenho de suas funções é uma afirmativa sem confirmação na realidade". [86]

Para ele a garantia no cargo ou no emprego é um atributo reconhecido a todo trabalhador e não uma prerrogativa exclusiva do servidor. Cita como argumento a própria Convenção nº158 da Organização Internacional do Trabalho:

---

78 Apud DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op.cit. p.437.

79 CARDOSO, Eliane Gomes de Bastos; PEDRO, Nívea Simone de Freitas. Servidores Públicos: Um breve estudo. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIV, n. 92, set 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10324> . Acesso em jul 2012.

80 DI PIETRO, Maria Sylvia. Op.Cit, p.439.

81 DA SILVA, José Afonso. Curso de Direito Positivo, p.305.

82 MARTINS, Sergio Pinto. *Op. Cit,* p. 35.

83 SILVA, Antônio Álvares da. *Op. Cit.*, p. 57.

84 RAPASSI, Rinaldo Guedes. *Op.cit.*, p. 80.

85 SILVA, Antônio Álvares da. *Op. Cit.*, p. 58.

86 Ibid, p. 60.

> Art. 4 — Não se dará término à relação de trabalho de um trabalhador a menos que exista para isso uma causa justificada relacionada com sua capacidade ou seu comportamento ou baseada nas necessidades de funcionamento da empresa, estabelecimento ou serviço.

Fernanda Barreto Lira explica que "os argumentos centrais atinem à afetação da inafastável regra da continuidade do serviço público, e à prevalência do interesse público ou geral sobre os ditos direitos particulares daqueles trabalhadores". [87]

Em contraponto, o direito de greve é componente do exercício da cidadania, e, portanto, de titularidade de todas as pessoas, independentemente da função por elas ocupadas.

## 4.3 SINDICALIZAÇÃO E NEGOCIAÇÃO COLETIVA DO SERVIDOR PÚBLICO

Afirma Antônio Álvares da Silva que os sindicatos fazem parte da vida do homem contemporâneo. É direito fundamental de todo cidadão constituir associações, dela participar e dela receber o resultado da negociação coletiva que travar. [88]

Explica Jorge Luiz Souto Maior que na década de 50, após a derrota de 1848 houve um enorme arrefecimento dos movimentos sociais. [89]

Em 28 de setembro de 1864 foi criada a Associação Internacional dos Trabalhadores, integrada por três dirigentes franceses e na Inglaterra, na década de 1870, a lei punia com o delito de conspiração aqueles que restringem a liberdade individual do trabalhador. [90]

Para Antônio Álvares da Silva, "os sindicatos se diferenciam das demais associações porque são pessoas de Direito Coletivo, ou seja, a lei reconhece as normas que eles criam em negociação com outro sindicato". [91]

E vai mais além:

> A liberdade sindical e os direitos que daí irradiam mostraram-se um bem universal para os povos que dela podem gozar. Neste sentido, é um direito humano e, na maioria das nações modernas, um direito fundamental, acolhido nas Constituições e nas leis. Regula-o, no âmbito universal, a Convenção n.87 da OIT.[92]

As primeiras experiências de negociação coletiva no setor público só começaram nos anos 60, nos EUA e no Canadá.

Diz José Afonso da Silva, que, "o problema da sindicalização e da greve dos servidores públicos, aqui, como em todo mundo, foi sempre ardentemente discutido e intensamente controvertido". [93]

E continua ao afirmar que na Europa o problema desapareceu há muito tempo, tendo todos os trabalhadores, privados ou públicos, direito à sindicalização e ao exercício de greve.

No Brasil, a lei 8.112/91 previu em seu artigo 240 a possibilidade de negociação coletiva do servidor público, *in verbis*:

> Art. 240. Ao servidor público civil é assegurado, nos termos da Constituição Federal, o direito à livre associação sindical e os seguintes direitos, entre outros, dela decorrentes:
> a) de ser representado pelo sindicato, inclusive como substituto processual;
> b) de inamovibilidade do dirigente sindical, até um ano após o final do mandato, exceto se a pedido;
> c) de descontar em folha, sem ônus para a entidade sindical a que for filiado, o valor das mensalidades e contribuições definidas em assembléia geral da categoria.

87 LIRA, Fernanda Barreto. Op.cit., p.99.

88 SILVA, Antônio Álvares da. *Op.cit*, p.77.

89 SOUTO MAIOR, Jorge Luis. *Curso de Direito do Trabalho – volume 1,* p.185.

90 Ibid*,* p.186.

91 SILVA, Antônio Álvares da. Op.cit, p.77.

92 Ibid, p.78

93 DA SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*, p.699.

> d) de negociação coletiva (...)

Entretanto, a Lei 9.527/97 revogou expressamente a alínea "d" do citado artigo. Vale lembrar que o artigo 37, inciso VI da Constituição Federal, assegura aos servidores públicos o direito à livre associação sindical, *in verbis*:

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical.

O STF declarou a inconstitucionalidade de ambos os dispositivos, de sorte que, sem embargo da garantia de livre associação sindical, os servidores da administração direta não têm o direito de negociação coletiva.

Entretanto, Jorge Luiz Souto Maior discorda. Para ele, "a sindicalização só tem sentido para a realização de negociação coletiva cujo fruto será um acordo coletivo, sendo que para a concretização desse instrumento a greve é o argumento de força que pertence aos trabalhadores". [94]

E vai mais além ao afirmar que "um sindicato que não possa negociar condições de trabalho não é um sindicato, é uma associação, cuja caracterização e objetivos, sabidamente, são diferentes". [95]

Bem lembra Sergio Pinto Martins, os autores não são unânimes sobre a eficácia do inciso VII do artigo 37 da Constituição e os divide em duas correntes. A primeira entende que a norma constitucional é de eficácia limitada, não sendo auto-aplicável; a segunda, para quem a norma é de eficácia contida, leciona que a greve do servidor público era proibida e agora é prevista na Constituição. [96]

## 4.4 CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO

Em razão desse princípio, decorrem algumas consequências para quem realiza algum tipo de serviço público, como: restrição ao direito de greve, artigo 37, VII CF/88; suplência, delegação e substituição – casos de funções vagas temporariamente; impossibilidade de alegar a exceção do contrato não cumprido, somente em casos em que se configure uma impossibilidade de realização das atividades; possibilidade da encampação da concessão do serviço, retomada da administração do serviço público concedido no prazo na concessão, quando o serviço não é prestado de forma adequada.

O princípio da continuidade do serviço público, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, "em decorrência do qual o serviço público não pode parar, tem aplicação especialmente em relação aos contratos administrativos e ao exercício da função pública". [97]

Quanto ao exercício da função pública, continua Maria Sylvia Zanella Di Pietro, as normas exigem a permanência do servidor em serviço quando este pede exoneração; estabelece os institutos da substituição, suplência e delegação e, finalmente, a proibição do direito de greve. [98]

## 4.5 GREVE DE POLICIAIS MILITARES

Diz o artigo 142, inciso IV da Constituição Federal que ao militar são proibidas a sindicalização e a greve.

Em geral, diz Raimundo Simao de Melo, "quando da proibição do direito de greve para determinadas categorias de trabalhadores, estabelecer-se na legislação garantias a eles apropriadas, como forma compensatória da privação do referido direito". [99]

---

94 SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. *Curso de Direito do Trabalho – volume II*, p.309.

95 Ibid, p.309.

96 MARTINS, Sérgio Pinto. *Greve do Servidor Público*, p.38.

97 DI PITERO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, p.102.

98 Ibid, p.102.

99 MELO, Raimundo Simão de. *A greve no direito brasileiro*, p.65.

Pedro Lenza explica que os membros das Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica), bem como os militares dos Estados, do Distrito Federal e Territórios estão proibidos de exercer o direito de greve. [100]

Em sua obra, Pedro Lenza lança a questão sobre a possível proibição se estender aos policiais civis, vez que são servidores públicos, não militares. Para ele o STF "adotando a posição concretista geral, assegurou o direito de greve a todos os servidores públicos, determinando a aplicação da lei do setor privado, qual seja, a Lei n. 7.783/89, até que a matéria seja regulamentada por lei". [101]

Entretanto, ressalte-se que conjuntamente com a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Ferroviária Federal e as polícias civis, são todos responsáveis pela preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

É o que diz a Constituição Federal:

> Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:
> I - polícia federal;
> II - polícia rodoviária federal;
> III - polícia ferroviária federal;
> IV - polícias civis;
> V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Em artigo comentando a greve de policiais militares na Bahia, Carlos Mario da Silva Velloso defende a proibição porque "homens que portam armas, se não estiverem submetidos à disciplina e à hierarquia, viram bandos armados. As armas a eles confiadas, para a manutenção da ordem pública e da incolumidade das pessoas, passam a ser fonte de insegurança". [102]

Em reportagem da revista Veja [103], o ministro Marco Aurélio Mello, do Supremo Tribunal Federal, declarou o movimento ilegal. "A Polícia Militar não pode fazer greve, porque a Constituição Federal estende aos militares dos estados, bombeiros e policiais militares, a proibição à sindicalização e à greve", disse o ministro. "A greve é um tema social. Mas, neste caso, ela é inconstitucional, é ilegal. Se viesse uma lei legitimando o direito de greve de militares ela fatalmente cairia no STF e seria julgada inconstitucional".

Militares que realizam greve podem incorrer em crime de motim, punindo-se criminalmente o militar não por ter realizado greve, mas por ter praticado este crime, que está previsto no artigo 149, *caput,* e incisos I, II, III e IV, do Código Penal Militar.

A doutrina majoritária ensina que o exercício do direito de greve pelos militares, bem como policiais civis é proibido, tendo em vista que eles atuam na manutenção da ordem pública e na defesa dos interesses do Estado.

Nesta linha, a greve de militares nos Estados é passível de intervenção federal, nos seguintes termos:

> Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:
> (...) III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;

Em julgamento no STF (Rcl 6.568, Rel. Min. Eros Grau, j. 20.05.2009, Plenário, DJE de 25/09/2009), explicou-se melhor o entendimento:

> EMENTA: (...) Servidores públicos que exercem atividades relacionadas à manutenção da ordem pública e à segurança pública, à administração da Justiça --- aí os integrados nas chamadas carreiras de Estado, que exercem atividades indelegáveis, inclusive as de exação tributária --- e à saúde pública. A conservação do bem comum exige que certas categorias de servidores públicos sejam privadas do exercício do direito de

[100] LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*, p.853.

[101] Ibid, p.853.

[102] VELLOSO, Carlos Mário da Silva. *Constituição proíbe greve de militares. Mas há quem a defenda juridicamente.* Disponível em: http://blogdotarso.com/2012/02/13/constituicao-proibe-greve-de-militares-mas-ha-quem-a-defenda-juridicamente-veja-posicoes-contra-e-a-favor/ Acessado em 15 de julho de 2012.

[103] Revista Veja. 08/02/2012. Disponível em: http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/marco-aurelio-mello-a-policia-militar-nao-pode-fazer-greve

> greve. Defesa dessa conservação e efetiva proteção de outros direitos igualmente salvaguardados pela Constituição do Brasil.

O voto vai mais além ao utilizar os ensinamentos de Tomás de Aquino:

> Doutrina do duplo efeito, segundo Tomás de Aquino, na Suma Teológica (II Seção da II Parte, Questão 64, Artigo 7). Não há dúvida quanto a serem, os servidores públicos, titulares do direito de greve. Porém, tal e qual é lícito matar a outrem em vista do bem comum, não será ilícita a recusa do direito de greve a tais e quais servidores públicos em benefício do bem comum.

## 4.6 GREVE EM SERVIÇOS ESSENCIAIS

A própria Lei 7.783/89, tratou de definir quais são os serviços e as atividades essenciais:

> 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.

Note-se que se trata de uma exposição meramente exemplificativa, ou seja, pode haver outras atividades que embora não previstas no artigo 10 da lei 7.783/89, sejam consideradas como essenciais.

Assim, mesmo não estando prevista como atividade essencial, determinada atividade poderá ser considerada como atividade inadiável da comunidade e assim, obrigar que também neste caso, sejam realizadas escalas mínimas de serviço.

> Art. 11. Nos serviços ou atividades essenciais, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados, de comum acordo, a garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.
> Parágrafo único. São necessidades inadiáveis, da comunidade aquelas que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população.

Como se pode notar, a própria lei 7.783/89 define o conceito de necessidades inadiáveis da comunidade: "aquelas que, se não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população".

Lembra bem Raimundo Simão de Melo, que a OIT (Organização Internacional do Trabalho) “define serviço essencial como aquele cuja interrupção possa colocar em risco a vida, a segurança ou a saúde da pessoa em toda ou em parte da população”. [104]

Neste sentido, seria possível impor restrições aos movimentos grevistas em setores hospitalares, de eletricidade, abastecimento de água, serviços telefônicos e controle de tráfego aéreo; mas não caberiam limites legais às greves na área de distribuição de produtos alimentícios, educação, transporte metropolitano e serviços de correio. [105]

Há, neste ponto, a relativização de direitos fundamentais que se apresentam em confronto aparente. O direito fundamental de greve, como exercício de cidadania e o direito coletivo à saúde, segurança e a uma prestação de serviço eficiente.

[104] MELO, Raimundo Simão de. *Op.cit.*, p. 68.

[105] Ibid, p. 69.

## 4.7 ARTIGO 8º DA CONSTITUIÇÃO E SUA APLICAÇÃO AOS SERVIDORES

O artigo 8º menciona dois tipos de associação, no ensino de José Afonso da Silva: a profissional e a sindical. [106]

Para ele, a diferença está em que a sindical é uma associação profissional com prerrogativas especiais. E cita quais: defender direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, participar de negociações coletivas de trabalho, eleger ou designar representantes, impor contribuições a todos aqueles que participam das categorias econômicas ou profissionais representadas.

Para Antônio Álvares da Silva, "o direito à sindicalização é auto-aplicável e cabe ao servidor público exercê-lo de imediato". [107]

Para Rinaldo Guedes Rapassi, está claro que "no que tange aos empregados da iniciativa privada, a liberdade sindical encontra-se disciplinada no artigo 8º da CF/88. Não é plena, porquanto mantidas a unicidade sindical e a contribuição sindical obrigatória". [108]

Entretanto, ressalta, o inciso VI do artigo 37 da nossa Carta Magna garantiu o mais amplo direito de sindicalização também aos servidores públicos.

Assim, no entendimento de Antônio Álvares da Silva, o artigo 8º deve ser aplicado ao servidor público, vez que "o servidor não se difere fundamentalmente do trabalhador comum, do qual é uma subcategoria e não uma entidade autônoma". [109]

## 5 MANDADO DE INJUNÇÃO

O artigo 5º, inciso LXXI da Constituição Federal diz:

> 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;

Na definição de José Afonso da Silva, mandado de injunção "constitui um remédio ou ação constitucional posto à disposição de quem se considere titular de qualquer daqueles direitos, liberdades ou prerrogativas inviáveis por falta de norma regulamentadora exigida ou suposta pela Constituição". [110]

Para que os direitos assegurados na Constituição fossem efetivados o constituinte de 1988 criou o mandado de injunção.

No ensino de Raimundo Simão de Melo,o mandado de injunção foi criado "para suprir a inércia do Congresso Nacional (...) e, com isso, evitar as intermináveis discussões sobre a eficácia das normas constitucionais". [111]

Paulo Bonavides comenta que "o mandado de injunção, que tem nome e origem estrangeira, mas tão nacionalizado já em feitura, conteúdo e forma que dificilmente um jurista dos países de origem o reconheceria". [112]

Para ele, o mandado de injunção serve "para remover inconstitucionalidades por omissão em matéria de direitos subjetivos constitucionais exarados na Carta Magna, ocorrendo sempre em casos concretos ou incidentalmente numa lide". [113]

---

106 DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p.311.

107 SILVA, Antônio Álvares da. *Greve no serviço público depois da decisão do STF*, p.92.

108 RAPASSI, Rinaldo Guedes. *Direito de greve dos servidores públicos.* p.80.

109 SILVA, Antônio Álvares da. *Greve no serviço público depois da decisão do STF*, p.92.

110 DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo,* p.448.

111 MELO, Raimundo Simão de. *Op.cit.*, p.49.

112 BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*, p.551.

113 Ibid, p.551.

São pressupostos do remédio constitucional do mandado de injunção, na lição de José Afonso da Silva, a falta de norma regulamentadora do direito, liberdade ou prerrogativa reclamada, bem como, ser o impetrante beneficiário direto do direito, liberdade ou prerrogativa que postula em juízo. [114]

Para Pedro Lenza, os requisitos também são dois: existência de uma norma constitucional de eficácia limitada, prescrevendo direitos, liberdades constitucionais e prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania e a caracterização de falta de norma regulamentadora que torne inviável o exercício dos direitos, liberdades e prerrogativas por conta da omissão do Poder Público. [115]

## 5.1 DECISÃO DO STF – MANDADO DE INJUNÇÃO N.712-8

Até a promulgação da Constituição Federal de 1988, ao servidor não era assegurado direito à associação nem ao exercício de greve.

Raimundo Simão de Melo divide em duas as correntes que explicam o tema. A primeira, diz ele, "sustenta que se trata de um direito de eficácia limitada, que, por isso, somente poderá ser exercido mediante lei que estabeleça os seus contornos, pois a norma constitucional não é auto-aplicável.". [116]

A segunda corrente, a qual Raimundo Simão de Melo se insere, argumenta que "os preceitos constitucionais sobre a greve do servidor público civil são de eficácia contida, com incidência imediata, devendo este exercer tal direito, enquanto não aprovada a lei específica, aplicando, por analogia, a lei de Greve 7.783/89". [117]

O Supremo Tribunal Federal em 19 de maio de 1994 declarou que a regra é provida de eficácia meramente limitada e depende de ato legislativo para aplicabilidade.

Rinaldo Guedes Rapassi explica o voto do Ministro Celso de Mello:

> Essa tese, de que a norma infraconstitucional constitui o requisito de incidência e de operatividade do comando insculpido no inciso VII do artigo 37 da Carta da República, levou a maioria do Tribunal Pleno da Suprema Corte a decidir que não se revela possível nem legítimo o exercício do direito contemplado na Carta da República, autorizando o uso do mandado de injunção para, a final, instar o Congresso Nacional a expedir o necessário ato legislativo.

A decisão não foi unânime, como bem lembra o próprio Rinaldo Guedes Rapassi, tendo sido vencidos os Ministros Carlos Velloso, que também reconhecia a mora do Congresso Nacional e, desde logo, fixava as condições necessárias ao exercício desse direito.

Os Ministros Sepúlveda Pertence e Marco Aurélio, por outro lado, não conheciam do pedido por entenderem que o preceito do inciso VII compreende eficácia contida, na linha da primeira corrente explicada anteriormente.

Sergio Pinto Martins lembra que a decisão do STF se deu em meio à greve dos Policiais Federais. [118]

Rinaldo Guedes Rapassi [119], contudo, frisa que a admoestação do STF foi duplamente desconsiderada. Primeiro porque a desmoralizadora inércia legislativa do Congresso Nacional descumpre o próprio texto constitucional e o comando judicial da Corte, que exigiu a regulação da matéria.

Em segundo lugar, explica, embora a greve não pudesse ser exercida pelos servidores públicos, passando a ser passível de infração funcional por parte de seus atores, a situação social era diferente.

Citando Odete Medauar, Rinaldo Guedes Rapassi, explica que "várias greves de servidores vêm ocorrendo desde a promulgação da CF de 1988, sem que as autoridades administrativas se valessem da orientação jurisprudencial para instaurar processos disciplinares contra seus participantes". [120]

---

[114] DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo,* p.449.

[115] LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado,* p.950.

[116] MELO, Raimundo Simão de. *Op.cit.*, p.46.

[117] Ibid, p.47.

[118] MARTINS, Sergio Pinto. *Greve do servidor público*, p.43.

[119] RAPASSI, Rinaldo Guedes. *Op.cit.*, p.93.

Coube ao Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado do Pará a tarefa de interpor o Mandado de Injunção MI 712, com fulcro a dar objetividade ao artigo 37 da CF.

Lembra Antônio Álvares da Silva que "os impetrantes entraram em greve para obter reajuste de 105% e o TJ do Pará apenas concedeu 9%". [121]

O Ministro Eros Grau foi o relator da decisão em que estabeleceu que a Lei 7.783/89 "não se presta, sem determinados acréscimos, bem assim algumas reduções do seu texto, a regular o exercício do direito de greve pelos servidores públicos". [122]

Eros Grau indica em seu voto quais os artigos da Lei 7.783/89 que poderiam ser aplicados no caso de greve de servidores públicos.

Assim, segundo Raimundo Simão de Melo [123]:

> Para o STF, a greve, como um poder de fato, é a arma mais eficaz de que dispõem os trabalhadores como meio para obtenção de melhoria em suas condições de vida, pelo que, deve receber concreção imediata – sua auto-aplicabilidade é inquestionável – como direito fundamental de natureza instrumental.

Em artigo em defesa da greve, Jorge Luiz Souto Maior [124], vai além:

> A greve vista, pela ótica do Direito Social, consequentemente, é um instrumento a ser preservado. Ao direito não compete limitá-la e sim garantir que possa ser, efetivamente, exercida e a forma mais rudimentar de cumprir esse objetivo é não impor aos trabalhadores o sacrifício do próprio salário do qual dependem para sobreviver. O direito não pode meramente fixar os contornos de um jogo no qual quem pode mais chora menos. O que o direito deve fazer é permitir que o jogo seja jogado, atribuindo garantias aos trabalhadores para que o valor democrático possa ter um sentido real.

Antônio Álvares da Silva entende "de suma importância para o servidor público e para todo o País, pois regula um tema que estava desenhado apenas em âmbito constitucional". [125]

Assim, continua [126]:

> Foi enfrentada e resolvida a intolerável contradição de um Poder da República – o Legislativo – ter o superpoder de impedir a vigência plena da Constituição, pois, não legislando para regulamentar, bloqueia o direito ali consagrado. Como pode a Constituição dizer-se norma fundamental do ordenamento jurídico de um povo se um de seus poderes tem o poder de fraudar sua vigência?

## 5.2 LEI 7.783/89 APLICADA AO SERVIDOR PÚBLICO

O artigo 1º da Lei 7.783/89 já define desde logo que cabe aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade do exercício do direito de greve, resolvendo qual o momento que a greve deva ser deflagrada.

Ressalta Sergio Pinto Martins que "cabe também aos trabalhadores dizer quais os interesses devem ser defendidos por meio da greve". [127]

O artigo 2º, da citada lei dispõe: "considera-se legítimo exercício do direito de greve, a suspensão coletiva, temporária e pacífica total ou parcial, de prestação pessoal de serviços empregados".

---

120 Ibid, p.93.

121 SILVA, Antônio Álvares da. Greve no serviço público depois da decisão do STF, p.119.

122 MELO, Raimundo Simão de. A greve no direito brasileiro, p.54.

123 Ibid, p.55.

124 Disponível em: http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI109693,81042-Greve+e+salario

125 SILVA, Antônio Álvares da. *Greve no serviço público depois da decisão do STF*, p.119.

126 Ibid, p.120.

127 MARTINS, Sergio Pinto. *Direito do Trabalho*, p.871.

Para Rinaldo Guedes Rapassi, a greve é "a recusa, total ou parcial, pacífica, temporária, voluntária e coletiva de cumprir obrigações decorrentes do contrato de trabalho, decidida por empregados e que vise à melhoria das condições de trabalho". [128]

Para ele o conceito acima é mais amplo que o previsto isoladamente no artigo 2º, o qual parece aludir a outra denominação do movimento: parede.

Antônio Álvares da Silva ressalta que, "pela extensão do texto e de acordo com a doutrina já vigorante para o setor privado, concedeu-se ao servidor público o direito de greve em sentido amplo". [129]

Assim, ainda no seu ensino, a recepção do artigo 1º na íntegra, "o servidor público, à semelhança do privado, pode exercer o direito de greve de modo amplo, cabendo-lhe decidir, não somente pela oportunidade de usá-lo, mas também pelos objetivos que, por ele, queira obter". [130]

O artigo 3º, por seu turno, parece exigir a negociação coletiva para deflagração da greve ao dizer que é facultada a cessação coletiva do trabalho, uma vez frustrada a negociação ou verificada impossibilidade de recursos via arbitral.

Durante o exercício da greve, somente o vínculo contratual permanece, não gerando qualquer efeito executivo. Em decorrência, não é devida nenhuma remuneração ao empregado (suspensão do contrato de trabalho).

No caso do artigo 3º, preferiu o STF em modificar os termos para aplicação pelos servidores públicos com a inclusão do adjetivo "parcial" ao substantivo paralisação e no aumento do prazo de 48 para 72 horas. [131]

O autor frisa que o mais importante neste caso foi o reconhecimento da possibilidade de negociação coletiva pelos servidores.

Constitui-se requisito de admissibilidade do movimento grevista sua prévia aprovação pela categoria em assembleia especialmente designada com esta finalidade.

Neste caso, torna-se importante ressaltar que todas as formalidades concernentes à realização da assembleia, reivindicações da categoria, deflagração e cessação do movimento grevista deverão estar previstas no Estatuto da Entidade Sindical.

Lembra Antônio Álvares da Silva [132], quanto ao artigo 4º, que o STF não lhe opôs qualquer modificação, prova de "que as reivindicações são ilimitadas e têm pertinência com todo e qualquer aspecto da relação de trabalho com o Estado, resguardos naturalmente o bom senso e as limitações" enumeradas.

E adverte, ainda, que "como a paralisação é parcial, o sindicato está obrigado a apresentar um plano de garantia da prestação mínima do serviço que, segundo a lógica do acórdão, deve sempre existir, ainda que em ritmo menor". [133]

O artigo 6º da Lei 7.783/89 elenca direitos assegurados aos grevistas:

> Art. 6º São assegurados aos grevistas, dentre outros direitos:
> I - o emprego de meios pacíficos tendentes a persuadir ou aliciar os trabalhadores a aderirem à greve;
> II - a arrecadação de fundos e a livre divulgação do movimento.
> § 1º Em nenhuma hipótese, os meios adotados por empregados e empregadores poderão violar ou constranger os direitos e garantias fundamentais de outrem.
> § 2º É vedado às empresas adotar meios para constranger o empregado ao comparecimento ao trabalho, bem como capazes 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 pessoa.

Segundo o ensino de Antônio Álvares da Silva, "este artigo, mesmo quando aplicado às relações privadas, não tem grande significado jurídico. Dispões sobre o óbvio". [134]

---

128 RAPASSI, Rinaldo Guedes. *Direito de greve dos servidores públicos*, p.56.

129 SILVA, Antonio Álvares da. *Greve no serviço público depois da decisão do STF,* p.127.

130 Ibid, p.128.

131 Ibid, p130.

132 SILVA, Antônio Álvares da. *Greve no serviço público depois da decisão do STF*, p.139.

133 Ibid, p.139.

Outro tema bastante controvertido é o artigo 7º da Lei de Greve.

Nele se discute a natureza jurídica da relação de trabalho durante a greve. Para Antônio Álvares da Silva, "dentro da lógica adotada pelo acórdão, ao verbo 'suspender' deveria ter sido aposto o advérbio parcialmente, pois a comunidade do serviço público foi a tônica da fundamentação". [135]

Para ele, o servidor público não mais fará greve recebendo salário, o que define como incoerência e um absurdo que precisavam ser sanados.

Diz o citado artigo:

> Art. 7º Observadas as condições previstas nesta Lei, a participação em greve suspende o contrato de trabalho, devendo as relações obrigacionais, durante o período, ser regidas pelo acordo, convenção, laudo arbitral ou decisão da Justiça do Trabalho.
> Parágrafo único. É vedada a rescisão de contrato de trabalho durante a greve, bem como a contratação de trabalhadores substitutos, exceto na ocorrência das hipóteses previstas nos arts. 9º e 14.

A opinião de que os cortes salariais são devidos não é uníssona.

Jorge Luiz Souto Maior [136] reage de forma diferente:

> Ora, se todos os trabalhadores, manifestando sua vontade individual, deliberam entrar em greve, o sindicato, como ente organizador do movimento, deve, segundo os termos da lei, organizar a forma de execução das atividades inadiáveis do empregador. Para tanto, deverá indicar os trabalhadores que realizarão os serviços, os quais, mesmo tendo aderido à greve, terão que trabalhar. Prevalecendo a interpretação de que a greve representa a ausência da obrigação de pagar salário, de duas uma, ou estes trabalhadores, que apesar de estarem em greve e que trabalham por determinação legal, não recebem também seus salários mesmo exercendo trabalho, ou em os recebendo cria-se uma discriminação odiosa entre os diversos trabalhadores em greve.

No seu ensino, não se poderá criar entre os que estarão trabalhando para continuidade da prestação de serviço e os que não estão, por deliberação coletiva, uma diferenciação jurídica acerca do direito ao recebimento, ou não, de salários.

Alguns doutrinadores comemoram o fato de, segundo entendimento, os grevistas não correrem riscos no exercício da greve, considerando a falta de recebimento de salário um risco inerente ao movimento. O trabalhador deveria aderir à greve, sujeitando-se a não receber salário.

Para Jorge Luiz Souto Maior, contudo, "a interpretação extensiva dos termos da lei, implicando na negativa ao direito de recebimento de salários, é imprópria mesmo sob o prisma das técnicas de interpretação do direito comum, quando mais em se tratando de um direito social". [137]

Para ele, a preocupação do legislador, ao dizer que a greve "suspende o contrato de trabalho", foi a de dar ênfase à preservação da relação de emprego, evitando que o empregador considerasse os dias parados como faltas ao trabalho e propugnasse pela cessação dos vínculos jurídicos.

Finalmente, os artigos 8º e 14 da Lei nº 7.783/89 estabelecem que é a Justiça do Trabalho competente para julgar o dissídio coletivo, e decidir sobre a legalidade ou ilegalidade da greve e a cessação do movimento.

Declarada a ilegalidade, o Tribunal determinará o retorno ao trabalho.

---

[134] Ibid, p.140.

[135] SILVA, Antônio Álvares da. *Greve no serviço público depois da decisão do STF*, p.142.

[136] SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. Greve e salário. Disponível em: http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI109693,81042-Greve+e+salario. Acesso em 23/06/2012.

[137] SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. Greve e salário. Disponível em: http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI109693,81042-Greve+e+salario. Acesso em 23/06/2012.

## 5.3 PROJETOS DE LEI NO CONGRESSO NACIONAL

Um projeto de 2001 teve como relator o Deputado Cabo Júlio, ex-policial militar e ativista do movimento de greve ocorrido em 1997.

Disse ele no seu voto do projeto:

> (...) posso tratar desta matéria com conhecimento acadêmico, político e prático. Desde a promulgação da Constituição de 1988, temos assistido ao descaso do governo na edição da lei regulamentadora do direito de greve dos servidores públicos. Essa omissão tem sentido, pois o entendimento jurídico é de que sem a lei o servidor não pode exercer o direito. Assim, absurdamente é possível o domínio total do governo sobre o servidor que fica sem o instrumento legítimo e constitucional de reivindicação.

Disse ainda que os servidores desesperados, sem salário, sem dignidade e com fome adotam como última medida a paralisação de suas atividades, não obstante, injustamente serem chamados de baderneiros e violadores da lei "por aqueles que estão em salas acarpetadas e mantidas por ar condicionados". [138]

Mas o próprio Deputado contestou o projeto requerendo "a sua reformulação integral, uma vez que simplesmente versava sobre o direito, sem detalhar todas as condições do pleno exercício, bem como atribuição de responsabilidades para os servidores e para os administradores". [139]

A Advocacia-Geral da União (AGU) chegou a preparar um anteprojeto de lei sobre o assunto em 2007, que estabelecia algumas condições básicas para a deflagração da greve.

Atualmente, é um dos temas em debate na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado. O assunto consta do Projeto de Lei 710/11, de autoria do senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP).

O projeto estabelece que no mínimo 60% dos servidores permaneçam em exercício durante a greve no caso de serviços públicos ou atividades estatais que atendam a necessidades inadiáveis para a população durante a greve.

Em caso de serviços públicos e atividades estatais não essenciais esse número, o contingente mínimo é de 50%. Caso essas exigências não sejam cumpridas, a greve será considerada ilegal. O Poder Público, no entanto, terá que garantir a prestação dos serviços.

No caso específico da segurança pública, o percentual mínimo de servidores em atividade durante a greve deverá ser de 80%, mantendo-se a proibição do exercício de greve aos militares, policiais militares e bombeiros.

Conforme consta da Agência Senado [140], o projeto define como serviços públicos essenciais aqueles que afetam a vida, a saúde e a segurança do cidadão. São mencionados, especialmente, a assistência médico-hospitalar, a distribuição de equipamentos, o abastecimento e o tratamento de água, o recolhimento de lixo, o pagamento de aposentadorias, a produção e a distribuição de energia, gás e combustíveis, a defesa civil, e o controle de tráfego e o transporte coletivo.

## 6 DIREITO COMPARADO

Há reconhecimento expresso ao direito de greve em diversos países. Em alguns casos, contudo, ocorre expressa proibição.

Sérgio Pinto Martins divide os países em cinco grupos: num primeiro grupo aqueles que expressam o direito à greve ao servidor público; em segundo, os que não estabelecem distinção entre servidores e funcionários da iniciativa privada, um terceiro grupo, no qual não se estabelece regras sobre a licitude ou ilicitude do direito de greve; um quarto grupo, no qual os países negam direito de greve expressamente aos funcionários públicos e, finalmente, um

[138] Projeto de Lei Nº 5.237, DE 2001

[139] Projeto de Lei Nº 5.237, DE 2001

[140] Direito de greve do servidor público na pauta da Comissão de Constituição e Justiça. Disponível em: http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2012/01/05/direito-de-greve-do-servidor-publico-na-pauta-da-comissao-de-constituicao-e-justica

quinto grupo, encaixando-se os países que não se enquadram em nenhum grupo anterior, vez que matéria não prevista em lei. [141]

## 6.1 A GREVE E A OIT

A OIT foi criada em 1919, como parte do Tratado de Versalhes, que pôs fim à Primeira Guerra Mundial, fundada sobre a convicção primordial de que a paz universal e permanente somente pode estar baseada na justiça social.

Jorge Luiz Souto Maior lembra que no Tratado de Versalhes, reconhece-se "que o desprezo pelas condições de trabalho e de vida dos trabalhadores, advindas do modelo capitalista de produção, que se desenvolveu em nível mundial, foi uma das causas principais da conflagração". [142]

Possui estrutura tripartite, composta de representantes de governos e de organizações de empregadores e de trabalhadores.

A OIT é responsável pela formulação e aplicação das normas internacionais do trabalho (convenções e recomendações). As convenções, uma vez ratificadas por decisão soberana de um país, passam a fazer parte de seu ordenamento jurídico. O Brasil está entre os membros fundadores da OIT e participa da Conferência Internacional do Trabalho desde sua primeira reunião.

Ensina Fernanda Barreto Lira que para a OIT, "as autoridades públicas devem privar-se de toda intervenção restritiva do direito sindical de organizar as próprias atividades e formular estratagemas de ação". [143]

Raimundo Simão de Melo adverte que a OIT "não tem ainda uma Convenção internacional dispondo especificamente sobre o direito de greve. O que há são convenções que tratam da liberdade e autonomia sindicais e da negociação coletiva". [144]

As Convenções 87 e 98 reconhecem na greve um dos instrumentos dos trabalhadores no equilíbrio das relações entre capital e trabalho. [145]

No que diz respeito aos funcionários públicos, lembra Rinaldo Guedes Rapassi, "tanto o Comitê quando a Comissão de peritos têm declarado que aos servidores públicos privados do direito de greve deve-se assegurar proteção a seus interesses". [146]

Rinaldo Guedes Rapassi leciona ainda, que a Convenção nº 151 e a Recomendação 159 não mencionam expressamente o direito de greve dos servidores públicos, mas cuidam de formas de solução dos conflitos de interesse entre servidores e Administração Pública. [147]

## 6.2 EUROPA

A União Europeia definiu na sua Constituição a greve como um direito fundamental, porém, preservando às nações a legislação interna sobre o tema:

> Artigo II-88.
> Direito de negociação e de acção colectiva
> Os trabalhadores e as entidades patronais, ou as respectivas organizações, têm, de acordo com o direito da União e as legislações e práticas nacionais, o direito de negociar e de celebrar convenções colectivas aos níveis apropriados, bem como de recorrer, em caso de conflito de interesses, a acções colectivas para a defesa dos seus interesses, incluindo a greve.

[141] MARTINS, Sergio Pinto. Greve do Servidor Público, p.69.

[142] SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. *Curso de Direito do Trabalho – Volume I*, p.251.

[143] LIRA, Fernanda Barreto. *A greve e os novos movimentos sociais*, p.103.

[144] MELO, Raimundo Simão. *A greve no direito brasileiro*, p.75.

[145] Ibid, p.76.

[146] RAPASSI, Rinaldo Guedes. *Direito de greve dos servidores públicos*, p.104.

[147] Ibid, p.105.

Na Europa, a greve na administração pública é permitida no Chipre, Espanha, Finlândia, França, Luxemburgo, Grécia, Itália, Noruega, Portugal e Suécia.

Na França, conforme Lei 83.634/83, são proibidas as greves rotativas, isto é, cessação do trabalho intermitente para diminuir a atividade e interromper o serviço, a greve política, e as greves com ocupação e bloqueio dos locais de trabalho. [148]

Certas categorias de pessoal não estão autorizados a exercer a greve: policiais, membros das Empresas de Segurança republicanos (CRS), tribunal de magistrados, o militar, os serviços externos do sistema prisional, pessoal de transmissão do Ministério do Interior.

Outras categorias têm a obrigação de assegurar, mesmo durante a greve, um serviço mínimo. Isso se aplica, por exemplo, aos trabalhadores da área e saúde e controladores de voos.

Em creches ou unidade de ensino básico, se o professor está ausente, um estudante de serviço de acolhimento deve ser posto em prática pelo município ou os serviços da Educação Nacional.

Em caso de uma greve que prejudique seriamente a continuidade do serviço público ou às necessidades da população, o pessoal de determinadas áreas pode ser requisitado. Da mesma forma, alguns agentes podem ser obrigados a permanecer em seus postos de acordo com responsabilidades específicas.

Portugal, segundo Maria da Consolação Vegi da Conceição, tem uma das legislações mais avançadas em termos de negociação coletiva e participação dos trabalhadores. O resultado de cada negociação consta de instrumento autônomo, assinado pelas partes e obriga o Governo a adotar medidas legislativas ou administrativas adequadas ao integral e exato cumprimento do acordado. Estabelece prazo de 180 dias para matérias de sua competência e 45 dias para submeter à Assembleia da República as matérias que exigem autorização legislativa. [149]

A participação dos trabalhadores também é estimulada na experiência portuguesa, a partir da elaboração de programas de emprego, controle de execução de planos econômico-sociais, auditorias de gestão, melhoria da qualidade dos serviços públicos, dentre outros.

Sergio Pinto Martins lembra que o artigo 12 da Lei nº 65/1977, assegura o exercício do direito de greve na função pública, excluindo-se a categoria dos militares. [150]

A lei portuguesa também dispõe sobre a requisição civil para se assegurar o regular funcionamento de serviços essenciais de interesse público de setores vitais para a economia nacional.

Na Itália, o artigo 40 da Constituição assegura que a greve será exercida no âmbito das leis que a regulam. 151

Como no Brasil, as leis foram parcamente promulgadas e não há previsão legal que a ampare. A exceção, diz Fernanda Barreto Lira, "é a norma acerca dos funcionários públicos, a qual passou a ganhar importância com o crescimento do fenômeno da terceirização de tais serviços". [152]

Há a Lei Quadro do Serviço Público, de 1993, regulamentando a negociação coletiva. Na Espanha, embora a Constituição Federal seja omissa quanto ao direito da negociação, em âmbito infraconstitucional ocorreu a sua regulamentação em 1987.

Na Espanha, o direito de greve é previsto na Constituição Espanhola de 1978 como direito fundamental, *in verbis*:

> 1. Todos tienen derecho a sindicarse libremente. La ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar y regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos. La libertad sindical comprende el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, así como el derecho de los sindicatos a formar confederaciones y a formar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas. Nadie podrá ser obligado a afiliarse a un sindicato.

148 Disponível em: http://vosdroits.service-public.fr/F499.xhtml#N10002

149 A Greve no serviço público. Disponível em: http://www.viajus.com.br/viajus.php?pagina=artigos&id=1393&idAreaSel=8&seeArt=yes, Acessado em 11/07/2012.

150 MARTINS, Sergio Pinto. *Greve do servidor público,* p.81.

151 Ibid, p77.

152 LIRA, Fernanda Barreto. *A greve e os novos movimentos sociais*, p.94

> 2. Se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. La ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad.

O direito de greve é assegurado no Real Decreto-Lei sobre as Relações Laborais de 4 de março de 1977. A greve exige acordo expresso entre representantes dos trabalhadores e sindicatos que deve ser comunicada por escrito ao empregador afetado e autoridades trabalhistas.

A Inglaterra, como de costume, trata este tema de forma diferente dos vizinhos de continente. Na "Ilha", o movimento grevista é respeitado, mas não há lei que a regule, tampouco que a proíba. "A ação é respeitada, porquanto isenta de consequência, no plano da relação de trabalho e no plano penal". [153]

## 6.3 ESTADOS UNIDOS

Neste país, ensina Fernanda Barreto Lira, o "tratamento jurídico está dissipado em diversas leis ordinárias". [154]

A greve é reconhecida no quadro de negociações para a composição autônoma dos interesses em choque.

No entanto, adverte Sergio Pinto Martins, a Lei Taft-Hartley, de 1947, proíbe os servidores públicos federais de fazer greves. Em 1955, a Public Law 330 tornou ainda mais duras as penas contra funcionários federais que realizam greves, a defendessem ou mesmo se filiasse a organizações com estes fins.[155]

Para o autor, citando Banjamin Shieber, o norte-americano entende que a proibição "está ligada a um dever de fidelidade ao Estado". [156]

Entretanto, em alguns Estados da federação é permitida a greve de seus funcionários: Alasca, Havaí, Minnesota, Montana, Oregon, Pensilvânia e Wisconsin.

Mesmo nestes casos está proibida a greve de militares, guardas-civis, policiais, bombeiros e carcereiros, cabendo à arbitragem resolver os conflitos ou dissídios coletivos.

## 6.4 JAPÃO

O Japão se diferencia do resto do mundo com um método peculiar de fazer greve reivindicatória, frisa Fernanda Barreto Lira. [157]

Em sua descrição, os trabalhadores não cessam o trabalho, apenas amarram bandanas vermelhas nos braços ou testas, causando uma anti-propaganda de seu patrão.

Para Fernanda Barreto Lira, "são manifestações características de uma sociedade na qual o senso de honra e vergonha tem concepção muito distinta da ocidental". [158]

## 6.5 AMÉRICA LATINA

Na América Latina, há um baixo perfil institucional da negociação coletiva nos serviços públicos. Prevalece um processo informal, com poucas iniciativas legais, com destaque para o Convenio Coletivo do Trabalho no Setor Público que possibilitou à Argentina ratificar a Convenção 151 e a Recomendação 159 da OIT.

---

153 LIRA, Fernanda Barreto. *A greve e os novos movimentos sociais*, p.95.

154 LIRA, Fernanda Barreto. *A greve e os novos movimentos sociais*, p.98.

155 MARTINS, Sérgio Pinto. *Greve do servidor público,* p74.

156 Ibid, p.75.

157 LIRA, Fernanda Barreto. *A greve e os novos movimentos sociais*, p.97.

158 Ibid, p.98.

Na Colômbia, assegura Fernanda Barreto Lira, o artigo 429 do código trabalhista conceitua greve como "a suspensão coletiva, temporária e pacífica do trabalho, realizada pelos trabalhadores de um estabelecimento ou empresa, com fins econômicos e profissionais". [159]

No Chile, a greve é garantida na Constituição, havendo proibição aos servidores públicos e atividades essenciais, nos seguintes termos:

> No podrán declararse e n huelga los funcionarios del Estado ni de las municipalidades. Tampoco podrán hacerlo las personas que trabajen en corporaciones o empresas, cualquiera que sea su naturaleza, finalidad o función, que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o a la seguridad nacional.

No Uruguai, ocorre o mesmo, a greve é prevista e assegurada aos cidadãos da iniciativa privada e vedada aos funcionários públicos:

> Artículo 57.- La ley promoverá la organización de sindicatos gremiales, acordándoles franquicias y dictando normas para reconocerles personería jurídica.
> Promoverá, asimismo, la creación de tribunales de conciliación y arbitraje.
> Declárase que la huelga es un derecho gremial. Sobre esta base se reglamentará su ejercicio y efectividad.

Ao contrário, na República Bolivariana da Venezuela, a greve é permitida e assegurada inclusive aos funcionários do Estado, garantindo-se a continuidade dos serviços essenciais nos seguintes termos:

> Artículo 97 Todos los trabajadores y trabajadoras del sector público y del sector privado tienen derecho a la huelga, dentro de las condiciones que establezca la ley.

## CONCLUSÃO

A greve é um instrumento de cidadania e consiste na reação pacífica contra atos que impliquem desrespeito à dignidade da pessoa humana do cidadão trabalhador ou busca para atingir melhorias de qualquer natureza.

O filme franco-belga "Daens – um grito de justiça" retrata bem a evolução do conceito de greve. Nele, uma criança após horas e horas trabalhando sem interrupções e sem a mínima condição de humanidade é engolido pela máquina, vindo a falecer e causando o estopim de um movimento grevista.

A greve é, pois, um ato de revolução, de desespero e, sobretudo de reação á alguma coisa que está (ou deva estar) errada. O instituto passou por grande evolução histórica, deixando de ser crime e passando a ser um direito consagrado constitucionalmente em grande número de nações. No Brasil, inclusive, foi alçada a categoria de direito humano fundamental.

Entretanto, quis o constituinte deixar a cargo de uma lei específica infraconstitucional a missão de regular o exercício da greve pelo servidor público, querendo alguns que essa omissão – por mais de vinte anos – significasse a anulação do direito, como se deparássemos com uma interminável *vacatio legis.*

Mas não se pode conceber que a falta de lei reguladora, inferior à Constituição, seja impedimento à eficácia de norma nela garantida. É tirar a voz da Constituição, é transformá-la, no dizer de Ferdinand Lassalle, torná-la "uma simples folha de papel".

Quando o STF decidiu pela extensão ao setor público da lei que rege a greve do setor privado, traçou um caminho ao legislador para a futura lei de greve dos servidores públicos. A lei não poderá restringir em demasia o direito dos servidores, levando à sua inviabilidade e conduzindo à inconstitucionalidade da própria norma.

A lei deverá explicitar quais as atividades devem ser consideradas essenciais e inadiáveis e, por isso, deveriam ser mantidas em funcionamento. A análise deve ser cautelosa, porém sem exageros, uma vez que se corre o risco de cercear o direito de greve, posto que apenas aos servidores militares é vedado o exercício de greve.

Apesar disso, devemos nos ater que a greve é um movimento de ação; antes de um direito, um fato social, histórico e cultural, precedente às próprias normas que o regulam.

[159] LIRA, Fernanda Barreto. *A greve e os novos movimentos sociais*, p.95.

Como bem assinala Jorge Luiz Souto Maior, "a greve vista, pela ótica do Direito Social, consequentemente, é um instrumento a ser preservado. Ao direito não compete limitá-la e sim garantir que possa ser, efetivamente, exercida (...)". [160]

Trata-se de dois (ou mais) direitos fundamentais que devem ser relativizados para sua plena eficácia: o direito de greve de todos, inclusive do servidor público e os princípios da eficiência e continuidade do serviço público, direito dos cidadãos à prestação de serviço (saúde, educação, acesso à justiça, etc).

Resta evidente que a ampla e plena configuração de um, reduz ou impossibilita o outro. Nessa verdadeira quebra-de-braço, é necessário encontrar o meio-termo, o bom senso que tanto clama o Direito na sua essência desde os seus primórdios.

Exigir que 50, 80% ou até mais trabalhadores mantenham as atividades em caso de greve, como pretende o projeto de Lei de autoria do Senador Aluisio Nunes é um retrocesso, no sentido que inviabiliza o exercício.

Ademais, a própria EC nº 19 já foi bastante facilitadora ao Poder Legislativo ao alterar os termos da Constituição de exigência de "lei complementar" para "lei específica".

Com essa alteração, o diploma disciplinador, que a partir de então será lei ordinária, será mais facilmente aprovada do que a lei complementar, exigindo apenas a maioria absoluta dos membros da Casa Legislativa.

É importante ressaltar que no momento em que se discute lei que regulamente o direito de greve o intuito é exclusivamente o de limitar seu exercício, diminuir seu alcance.

Vale lembrar ainda, ao contrário do que ocorre na iniciativa privada, os servidores públicos não gozam de dissídio coletivo, podendo ficar anos sem aumento ou correção do salário.

Ocorre que a revisão salarial é tratada como matéria de cunho político, e, portanto, uma exceção ao princípio da inafastabilidade jurisdicional. É um direito sem respaldo jurídico.

Parece que antes mesmo de definirmos um conceito, natureza da greve, ou mesmo limites aplicáveis ao servidor público devemos estabelecer um novo canal entre estes e o Estado, enquanto trabalhadores e patrões.

Os servidores públicos são categoria profissional com direitos em igualdade de condições e fazem parte da sociedade brasileira, que seria grandemente beneficiada com o acesso dos servidores públicos à negociação coletiva.

## REFERÊNCIAS

BAUMBACH, Rudinei. As Constituições brasileiras e o Direito de Greve. Revista Eletrônica da Seção Judiciária do Distrito Federal. Disponível em: <http://revistajustica.jfdf.jus.br/home/edicoes/Marco11/artigo_Rudinei1.html>. Acesso em 27/05/2012.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 25ª edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

BONZATTO, Eduardo Antônio. TRIPALIUM: O trabalho como maldição, como crime e como punição. In: http://www.unifia.edu.br/projetorevista/artigos/direito/Direito_em_foco_Tripalium.pdf, acessado em 04 de abril de 2012.

CARDOSO, Eliane Gomes de Bastos; PEDRO, Nívea Simone de Freitas. Servidores Públicos: Um breve estudo. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIV, n. 92, set 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10324>. Acesso em jul 2012.

DAENS, Um grito de Justiça (filme). Autores (roteiristas): Louis Paul Boon e François Chevallier. Dirigido por Stijn Coninx, 1993.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 14ª Edição, São Paulo: Atlas, 2002.

LENZA, Pedro. Curso de Direito Constitucional Esquematizado. São Paulo: Saraiva, 2011.

LIRA, Fernanda Barreto. A greve e os novos movimentos sociais: para além da dogmática jurídica e da doutrina da OIT. São Paulo: LTR, 2009.

MARKY, Thomas. Curso Elementar de Direito Romano. 8ª edição, São Paulo; Ed. Saraiva, 1995.

MARTINS, Sergio Pinto. Greve do Servidor Público. São Paulo: Atlas, 2001.

MAZZA, Alexandre. Direito Administrativo. Ed. Saraiva: São Paulo, 2009.

[160] SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. *Greve e salário.* Disponível em: Disponível em: http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI109693,81042-Greve+e+salario. Acesso em 23/06/2012.

MEIRELES, Hely Lopes. Direito administrativo Brasileiro. 21ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELO, Raimundo Simão de. A Greve no direito brasileiro. 2ª edição, São Paulo: LTR, 2009.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Curso de Direito do Trabalho, 22ª edição, revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2007.

RAPASSI, Rinaldo Guedes Rapassi. Direito de Greve de Servidores Públicos. São Paulo: LTR, 2005.

SCHWANITZ, Dietrich. Cultura geral – tudo o que se deve saber. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

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

SILVA, Jacqueline Maria Cavalcante da. O Mandado de Injunção como instrumento de efetividade de direito constitucional. Revista Brasileira de Direito Constitucional (RBDC), ISSN 1983-2303, n.12, julho-dezembro 2008.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 31ª edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. Curso de Direito do Trabalho – A relação de emprego – volume II. São Paulo: LTR, 2011.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. Curso de Direito do Trabalho – Teoria Geral do Direito do Trabalho – Volume I – Parte I. São Paulo: LTR, 2011.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. Greve e salário. Disponível em: http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI109693,81042-Greve+e+salario. Acesso em 23/06/2012.

SPITZCOVSKY, Celso. Direito Administrativo. 10ª edição, São Paulo: Ed. Método.

SUSSEKIND, Arnaldo. Responsabilidade pelo abuso do direito de greve. Revista da Academia Nacional de Direito do Trabalho, ano I, n.1, 1993.

VELLOSO, Caio Mário da Silva. Constituição proíbe greve de militares. Mas há quem a defenda juridicamente. Veja posições contra e a favor. Disponível em: http://blogdotarso.com/2012/02/13/constituicao-proibe-greve-de-militares-mas-ha-quem-a-defenda-juridicamente-veja-posicoes-contra-e-a-favor/. Acessado em 15 de julho de 2012.

VICENTE PAULO, Marcelo Alexandrino. Direito Administrativo. 17ª Edição, São Paulo: Metodo, 2009.

## A STRIKE OF PUBLIC SERVER: FUNDAMENTAL RIGHT RELATIVIZED

***ABSTRACT:*** *The strike is legally a college and a worker's right. It is a necessary freedom. It is noteworthy that the strike is not just about the scope of private companies, but also to public service. The strike in public service is a social reality which can not be escaped. For over twenty years, Doctrine and Jurisprudence discuss the possibility of the exercise hard to strike by public official, according to the 1988 Constitution. Law provided for in article 37, section VII, has the requirement of regulation by specific law to date has not yet been promulgated. Public Administration, whether direct or indirect, is the victim and perpetrator. The strike in the public service shows a relationship between the Administrative Law, Constitutional Law and Labor Law. There are various understandings trying to prove the legal nature of the institute, the effectiveness of the constitutional provision dealing with the subject (paragraph VII of art. 37 of the Constitution) and that belongs to the branch of law regulating the subject matter. It is evident that considering the constitutional rule is of limited effectiveness as mute the original constituent power. The current bills as well as the positioning of the current Judiciary on the subject should also be more in order to allow the exercise of that limit or prevent it.*

***KEYWORDS****: effectiveness, the right to strike; judicial activism.*

Trabalho indicado para publicação em 17/10/2012.
Aceito para publicação em 15/04/2013.

**Este trabalho foi licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição 3.0 Não Adaptada.**

Publicação original disponível em:
http://www.esdc.com.br/seer