

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS I
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO**

RENAN FREIRE COSTA

A GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO: problemas e soluções

Campina Grande – PB

2013

RENAN FREIRE COSTA

A GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO: problemas e soluções

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Amilton de França

**CAMPINA GRANDE-PB
2013**

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL – UEPB

C837g Costa, Renan Freire.
A greve no serviço público [manuscrito]: problemas e soluções / Renan Freire Costa.– 2013.
25 f.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2013.

“Orientação: Prof. Me. Amilton de França, Departamento de Direito Público”.

1. Greve. 2. Administração pública. 3. Servidor público. I. Título.

21. ed. CDD 331.892

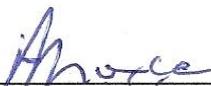
RENAN FREIRE COSTA

A GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO: problemas e soluções

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em 26/08/2013

BANCA EXAMINADORA



Prof. Me. Amilton de França/ UEPB
Orientador

Prof. Esp. Laplace Guedes Alcoforado de Carvalho/ UEPB



Profª Me Maria Cezilene Araujo de Moraes / UEPB

RESUMO

O presente estudo inicialmente faz uma análise do desenvolvimento do direito de greve, para depois estudar o cenário do atual exercício do direito de greve pelos servidores públicos, apontando os problemas referentes a ausência de meios eficientes de comunicação entre os servidores e a administração pública, bem como os problemas causados pela falta da negociação coletiva, em sentido estrito. Também faz uma análise dos efeitos da mora do congresso em editar lei que discipline o direito em questão, também estuda os projetos de lei que podem apontar o futuro da matéria em questão; buscando apontar uma alternativa que solucione ou diminua os atuais problemas. O atual modelo é antiquado e ineficiente ao estimular a incidência da greve de paralisação tradicional, pela ausência de alternativas e falta de comunicação entre trabalhadores e administração pública.

Palavras-Chave: Servidor público, direito de greve, negociação coletiva, administração pública.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
CAPÍTULO 1 – ASPECTOS HISTÓRICOS.....	7
1.1Evoluçã do direito de greve pela história.....	7
1.2Direito de greve no Brasil.....	8
CAPÍTULO 2 – O DIREITO DE GREVE.....	11
2.1Conceito.....	11
2.2Sistema de outros países e OIT.....	13
2.3Natureza jurídica.....	14
CAPÍTULO 3 – O SERVIDOR PÚBLICO.....	15
3.1Conceito.....	15
3.2Negociação coletiva no serviço público.....	16
CAPÍTULO 4 O EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES.....	19
4.1Ausência de lei específica.....	19
4.2Projetos em trâmite no congresso.....	20
CONCLUSÃO.....	22
ABSTRACT.....	24
REFERÊNCIAS.....	25

INTRODUÇÃO

O tema da greve no serviço público é bastante complexo, de um lado estão os anseios de uma classe de trabalhadores que procura exercer um direito reconhecido pela constituição, de outro a administração pública buscando garantir a continuidade das atividades, como determina os princípios que a norteiam.

O maior problema consiste na interrupção dos serviços, que muitas vezes são prestados por exclusividade pelo estado, deixando a sociedade em prejuízo, por conta disso em nosso país a greve foi vedada ao servidor público até recentemente.

A antiga proibição caiu, é impossível negar ao servidor o direito de greve, uma vez está consolidado como direito fundamental pela constituição, foi a evolução natural do direito do trabalho, onde houve uma grande expansão de direitos dos servidores, entre eles a greve.

Apesar do grande avanço o Brasil está atolado em um sistema antiquado, que favorece o confronto direto, a negociação coletiva que antecede a greve, foi negligenciada pelo constituinte, assim se perdeu uma forma eficaz de atingir os anseios dos trabalhadores sem necessariamente recorrer a greve de paralisação tradicional.

Não bastasse a legislação anacrônica, o congresso não edita norma que regule o direito de greve do servidor público, não cumprido o determina o próprio texto constitucional por mais de vinte anos.

Apesar da falta de lei que a regule o direito de greve vem sendo exercido de maneira bastante ampla pelos servidores, é inevitável, a tendência natural do homem é sempre buscar por melhores condições de trabalho e vida, as consequências jurídicas e sociais da lacuna legislativa são nefastas, estando o trabalhador, em teoria, vulnerável a sanções impostas pela administração pública.

Ainda assim há iniciativas com potencial de mudar a atual conjuntura, mecanismos de negociação coletiva, em sentido amplo, podem nos aproximar de um modelo mais eficiente de solução de conflitos trabalhistas no serviço público.

CAPÍTULO 1 – ASPECTOS HISTÓRICOS

1.1 EVOLUÇÃO DO DIREITO DE GREVE PELA HISTÓRIA

As paralisações de trabalhadores são tão antigas quanto a civilização humana, as mais antigas datam do Egito Antigo e dos povos da Babilônia, para muitos autores essas paralisações não podem ser consideradas graves, pois tratam-se de rebeliões de escravos que buscavam melhoria nas condições de vida, indo além de questões trabalhistas.

Segundo essa corrente a greve surgiu apenas com a difusão do trabalho livre e assalariado e a revolução industrial na segunda metade do século XVIII, que criou duas classes antagônicas, a operária que buscava melhores condições de trabalho e a capitalista que procurava ampliar a acumulação de riqueza.

A greve passou por três fases distintas durante a história. A primeira foi a fase da proibição onde era um crime, a segunda foi a fase da tolerância onde era uma liberdade, e finalmente a fase do reconhecimento onde tornou-se uma garantia.

A fase da proibição durou até 1824, durante esse período as greves eram punidas severamente, algumas vezes até mesmo com a pena capital, uma lei típica do período é a lei Le Chapelier de 1791, que proibia a greve e cerceava qualquer forma de luta por interesses coletivos, até então a greve era crime.

A fase da tolerância inicia em 1824, ano em que a França deixou de considerar greve como um crime, os trabalhadores ainda eram muito reprimidos, mas os governos passaram a intervir menos nas disputas entre patrões e empregados, o capitalismo industrial se consolidava como a nova forma de produção e começavam a surgir as primeiras idéias socialistas, o trabalho passava a ser percebido como fonte geradora de riqueza, devendo esta ser compartilhada pelos trabalhadores. A greve era aceita como uma liberdade.

A fase do reconhecimento começa em 1871, com os Trade Union Acts, que permitia a organização dos trabalhadores em sindicatos, norma que nos anos seguintes seria copiada por muitos países, foi uma resposta ao avanço das idéias socialistas e reconhecimento da força da classe operária, a partir daí a greve será cada vez mais vista como direito até ser considerada direito constitucional pela constituição Mexicana de 1917 e a Alemã de 1919.

1.2 DIREITO DE GREVE NO BRASIL

O direito de greve no Brasil seguiu a tendência mundial na maioria das vezes, com alguns períodos de retrocesso. A constituição imperial de 1824 silenciava sobre a greve, assim como a republicana de 1891, o que demonstrava a tolerância do governo frente a esses movimentos que na época já eram muito numerosos.

O tom não intervencionista desapareceu na era Vargas, com a criação do Ministério do Trabalho e a promulgação de leis específicas para cada profissão, a constituição de 1934 silenciava sobre a greve, contemporânea lei de segurança pública punia a greve por motivos estranhos, o governo percebia o potencial político da força sindical procurava coibi-lo.

Na constituição de 1937 a liberdade sindical foi suprimida, a greve passou a ser proibida e considerada crime pelo Código Penal de 1940, mais tarde a CLT permitiria greves, mas mantinha um rígido controle sobre sua legalidade, foi o auge do autoritarismo varguista, o governo adotava um modelo claramente fascista, com o controle absoluto do estado sobre os sindicatos e grande opressão sobre os trabalhadores e a população em geral.

O direito de greve surgia como garantia constitucional na constituição de 1946, seu exercício era regulado pelo decreto lei n. 9.070, apesar do grande avanço o direito de greve sofria muitas limitações.

As regras permaneceram assim até 1964, quando já sob a ditadura militar foi editada a Lei n. 4.330, de 1 de junho de 1964. O exercício do direito de greve foi muito dificultado, pois havia muitas limitações e ilegalidades, a greve do servidor público era completamente vedada.

A constituição de 1988 trouxe uma grande quantidade de novos direitos e garantias, os sindicatos finalmente se tornaram livres da interferência estatal, o estado foi proibido de intervir no funcionamento dos sindicatos, foi reconhecido nesta constituição o direito de greve dos servidores públicos.

Atualmente vigora a Lei de Greve de 28 de julho de 1988, que facilitou os procedimentos para o exercício do direito de greve, mantendo certo rigor nas atividades essenciais, onde o serviço é proibido de parar totalmente.

O servidor público brasileiro teve o direito de greve garantido como garantia constitucional pela constituição cidadã de 1988, assim o funcionário público saiu pela primeira vez da sombra do poder administrativo, que sem limites, era fonte

constante de abusos. Nesse momento histórico também foram anistiados os servidores que haviam participado de greve durante o regime militar, durante este período o instituto era vedado ao serviço público.

A greve dos servidores públicos foi atrelada a criação de lei complementar, para parte da doutrina é norma de eficácia contida, podendo ser exercida enquanto aguarda a lei que a limite; para outra parte é norma de eficácia limitada, só podendo ser exercida quando for editada a lei que a discipline.

O STF em resposta ao Mandado de Injunção n. 20/DF, decidiu se filiar a segunda corrente:

O preceito constitucional que reconheceu o direito de greve ao servidor público civil constitui norma de eficácia meramente limitada, desprovida, em consequência, de auto aplicabilidade, razão pela qual, para atuar plenamente, depende da edição da lei complementar exigida pelo próprio texto da Constituição. A mera outorga constitucional do direito de greve ao servidor público civil não basta - ante a ausência de auto- aplicabilidade da norma constante do art. 37, VII, da Constituição - para justificar o seu imediato exercício. O exercício do direito público subjetivo de greve outorgado aos servidores civis só se revelará possível depois da edição da lei complementar reclamada pela Carta Política.¹

O congresso teve sua mora declarada pelo STF e teve de se manifestar, infelizmente se limitou a trocar o termo “lei complementar” por “lei específica”, a indefinição continuou. Mais adiante no julgamento do Mandado de Injunção n.485/MT, o STF manteve sua posição, agora declarando a impossibilidade da aplicação da Lei de Greve ao serviço público.

Na prática as greves do serviço público não pararam, pelo contrário, se intensificaram nos últimos anos, o STF demandado nos Mandados de Injunção n. 670/ES, 708/PB e 712/PA, decidiu pela aplicação da Lei de Greve ao serviço público até os limites de compatibilidade com os princípios que o regem.

Diante de mora legislativa, cumpre ao Supremo Tribunal Federal decidir no sentido de suprir omissão dessa ordem. Esta Corte não se presta, quando se trate da apreciação de mandados de injunção, a emitir decisões desnudas de eficácia. 6. A greve, poder de fato, é a arma mais eficaz de que dispõem os trabalhadores visando à conquista de melhores condições de vida. Sua auto aplicabilidade é inquestionável; trata-se de direito fundamental de caráter instrumental.²

¹ Mandado de Injunção n. 20/DF

² Mandato de Injunção 712/PA

A atual situação diminuiu a insegurança jurídica, mas ainda sujeita os servidores a mesma situação de antes, sem estarem amparados por lei própria ficam vulneráveis a normas anti-greve que, em tese, permitem a administração pública impor penalidades funcionais e o corte total do ponto. Além disso, a Lei de Greve é incompatível com o trabalho público, que sempre deve prezar pela continuidade e eficiência de um serviço que é pago pelo contribuinte.

CAPÍTULO 2 – O DIREITO DE GREVE

2.1 CONCEITO

A greve é conceituada pelos doutrinadores com conceitos muito restritos, como a paralisação legal dos empregados ou demasiado abrangentes, como toda forma de insubordinação coletiva contra o empregador.

O doutrinador Guillermo Cabanellas conceitua greve como:

Abstenção coletiva provisória, parcial ou total, das atividades dos trabalhadores seja por um grupo deles, por uma associação profissional, pela maioria dos que trabalham em uma ou várias empresas ou grupos de empresas, com abandono dos locais de trabalho, com o objetivo de exercer pressão sobre o empregador ou empresário, a fim de obter o reconhecimento de uma pretensão de caráter profissional ou com o propósito de preocupar, modificar ou criar novas condições de trabalho.³

De maneira bem delimitada, Maurício Godinho delgado anota:

Seria a paralisação coletiva provisória, parcial ou total, das atividades dos trabalhadores em face de seus empregadores ou tomadores de serviços, com o objetivo de exercer-lhes pressão, visando a defesa de interesses coletivos, ou com objetivos sociais amplos.⁴

De forma genérica, López-Moníz conceitua a greve como “qualquer perturbação no processo produtivo, com abstenção temporária do trabalho, ou sem ela”⁵, López-Moníz dessa forma vislumbra a possibilidade da mera interferência na produção como greve.

As greves se dividem entre típicas e atípicas, nas típicas ocorre a suspensão coletiva da prestação de serviços, total ou parcial, sempre de forma pacífica, no caso dos servidores públicos o STF determinou a impossibilidade da paralisação total das atividades.

Enquadram-se nesse tipo de greve as greves políticas, contra decisões governamentais e as greves de solidariedade, deflagrada em apoio a trabalhadores em greve ou que tenham sofrido algum tipo de lesão trabalhista.

As greves atípicas são aquelas que não se enquadram na modalidade

³Conflitos coletivos de trabalho. São Paulo: revista dos tribunais, 1979. P. 28.

⁴ Curso de direito do trabalho. Ltr, 2008. P. 1414.

⁵ O direito de greve. Ltr, 1994. P.11.

tradicional de greve, mas ainda se submetem a Lei n. 7.783/1989, se qualificam nessa modalidade a greve de rodízio e a greve intermitente, por exemplo.

Na greve de rodízio não há a paralisação total dos trabalhadores, mas paralisações intercaladas. Na greve intermitente há a paralisação de todos os trabalhadores, porém esta é distribuída durante algumas horas da jornada de trabalho podendo depois ser intensificada.

Há muitas atitudes que os trabalhadores podem tomar na luta sindical que a legislação não considera greve, muitas vezes mais eficientes que a greve tradicional, é caso das greves de rendimento, greves de zelo e greves de horas extras, por exemplo.

Nas greves de zelo os trabalhadores executam sua função de forma minuciosa, causando lentidão no serviço. Nas greves de horas extras os trabalhadores faltam as horas extras acordadas, mas cumprem a jornada normal de trabalho. Nas greves de rendimento os empregados produzem menos que o normal propositalmente.

Ainda há meios de luta sindical ilícitos como o boicote, a sabotagem, a invasão e o Lockout. No boicote os trabalhadores influenciam os consumidores a não mais comprarem de seu patrão; na sabotagem o uso de meios violentos contra o patrimônio do empregador, causando danos materiais; na invasão há a ocupação ilícita do prédio da empresa ou a reusa a sair; no Lockout o empregador impede os funcionários de trabalhar, numa conduta anti-sindical, é legal quando visa proteger os bens da empresa.

A lei de greve, Lei n. 7.783/1989, conceitua a greve em seu artigo segundo como “a suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, da prestação de serviços a empregador”, o legislador optou por um conceito mais delimitado de greve, adotando apenas a paralisação como greve.

Dessa forma a atual legislação estimula a greve tradicional, a de suspensão das atividades, a forma mais extrema e ineficiente de se de mostrar os anseios do trabalhador, devido ao inevitável atrito entre patrões e trabalhadores, além dos consumidores dos produtos e serviços que são prejudicados.

Em alguns casos de greves atípicas os TST vem reconhecendo como greve sem maiores complicações, como no caso da greve perolada, onde os funcionários deixam de cumprir hora extra ou chegam atrasados no trabalho (TST – RODC – 441.908/98, DJ: 18.9.1998, unânime, Rel. Min Armando de Brito).

Dessa forma, apesar de aparentemente amplo, o conceito de greve da Lei n. 7.783/1989, ao vislumbrar apenas a suspensão coletiva como greve acaba por deixar sem proteção e previsão muitas outras formas de greve, onde os trabalhadores poderiam mostrar sua insatisfação de maneira eficiente, diminuindo impacto do movimento grevista para o consumidor final ou o cliente dos serviços prestado que seria paralisado.

2.2 SISTEMA DE OUTROS PAÍSES E OIT

Arion Sayão Romita⁶, com relação a greve no setor público, divide os países em quatro grupos: os que reconhecem o direito de greve; os que não diferenciam a greve do setor público do privado; países que não possuem legislação sobre o tema e países que proíbem a greve no setor público.

Desde a promulgação da constituição de 1988 o Brasil faz parte do primeiro grupo, também fazem parte desse grupo França, Canadá, México, entre outros. Nem em todos é um direito absoluto, na França, por exemplo, certos tipos de servidores que não dispõem do direito.

Do segundo grupo podemos citar Itália e Malásia; do terceiro Israel e Reino Unido.

Do grupo dos que proíbem podemos citar Chile e Japão, em alguns países como os Estados Unidos, a proibição possui caráter constitucional.

O direito internacional dá pouca importância a greve, ela não é assegurada como garantia por tratado internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos protege o direito de associação e reunião, protegendo a liberdade sindical por consequência.

A ONU⁷ protege por meio de Resolução o exercício do direito de greve, dando a liberdade para cada país legislar e disciplinar o tema livremente, Resolução nº 2.200 (A), de 16.12.1996.

A OIT é um órgão internacional ligado ONU, que cuida de temas humanitários e ligados ao trabalho, este órgão não possui convenção específica sobre o tema, mas quando trata da liberdade sindical dá a entender ser favorável ao direito de greve como garantia fundamental, mesmo assim não há tratado que aborde a greve

⁶Regime jurídico dos servidores públicos civis, São Paulo, Ltr, 1993. P. 64-65.

⁷ RAPASSI, Rinaldo Guedes. Direito de Greve de servidores públicos. São Paulo: LTR, 2005.

como garantia.

2.3 NATUREZA JURÍDICA

A natureza jurídica da greve varia de acordo com a estrutura jurídica de cada país, pode variar entre delito, liberdade e direito. No Brasil a greve é mais que uma liberdade, é um direito social fundamental consagrado na constituição (art. 9º) e limitado pela lei. Além disso é uma meio de solução de conflitos coletivos, é uma forma de autodefesa do empregado na luta sindical.

Apesar de direito social fundamental a greve sofre limitações, sempre com o objetivo de proteger outros direitos fundamentais, como a vida (CF, art. 4º, VII), respeito as convicções políticas e crenças religiosas (CF, art. 5º, IV), o direito de livre locomoção (CF, art. 5º, XV). No caso dos servidores públicos a greve é limitada pelos princípios que regem a administração pública, como o princípio da continuidade, por exemplo.

CAPÍTULO 3 – O SERVIDOR PÚBLICO

3.1 CONCEITO

Segundo Hely Lopes Meirelles⁸ agentes públicos são todos que exercem alguma função estatal, se dividindo em três espécies: agentes políticos, servidores estatais e particulares em colaboração com o poder público.

Agentes políticos são os que detêm os cargos que formam a organização política do país, são as autoridades da administração e do governo como chefes do executivo, magistrados e ministros por exemplo.

Servidores estatais são os que trabalham em empregos públicos, trabalham pro estado e para entidades da administração pública direta, se dividem em servidores públicos e servidores das pessoas governamentais de Direito Privado.

Servidores públicos são os que trabalham para o estado, sem contar com os que trabalham para a administração indireta de direito privado, possuem empregos nos entes federativos e em suas autarquias e fundações, pessoas jurídicas de direito público. Servidores também podem estar sujeitos ao regime celetista, é o caso dos que foram emitidos para funções materiais subalternas, dos contratados para atender necessidade temporária de interesse público e os remanescentes do regime anterior.

Servidores das pessoas governamentais de Direito Privado, são os empregados das sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações instituídas pelo poder público de natureza privada, trabalham sob o regime celetista.

Particulares em colaboração com o poder público são particulares que exercem função pública mesmo que de maneira não eventual se dividem em requisitados, voluntários, contratados e concessionários.

Os requisitados são os convocados para serviço público obrigatório, como o serviço militar, jurado, mesário. Sujeitam-se a hierarquia e disciplina, contam o tempo de atividade como serviço público, porém não possuem vínculo estatutário, nem celetista e normalmente não ganham pagamento pelo serviço.

Voluntários são os que decidem ajudar durante situações anormais, como catástrofes, estados de sítio etc.

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2002, 27ª ed. Atualizada por AZEVEDO, Eurico de Andrade; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel, pp. 73-74.

Contratados são contratados pelo poder administrativo para representá-lo ou fazer algum trabalho específico.

Concessionários de serviços públicos são particulares a quem o poder público confere a capacidade de praticar atos oficiais.

Sob o tema abordado, o direito de greve dos servidores ainda não regulamentado, se interpreta o dispositivo da maneira mais ampla possível, incluindo os servidores de todos os entes federativos e suas autarquias de direito público.

Sobre a greve, a alguns servidores que são completamente excluídos do direito de greve contra a administração pública, é o caso dos aposentados e pensionistas inativos do serviço; militares dos entes federativos; empregados celetistas de empresas públicas e sociedades de economia mista, de acordo com o que determina o § 1º, inciso II, do art. 173 da CF/88.

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários.⁹

3.2 NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO SERVIÇO PÚBLICO

A pesar de ter garantido aos servidores o direito a greve, a constituição no §2º do art. 39 não garante aos servidores públicos, em sentido estrito, a capacidade de firmar acordos coletivos. Enquanto o trabalhador celetista entra em greve após o fracasso da negociação coletiva, o estatutário não possui esse meio de comunicação. Isso se deve a ideia de que os servidores estatutários devem naturalmente disciplina a administração pública.

Também devemos considerar que a negociação coletiva dos servidores públicos seria capaz de provocar mudanças salariais, uma vez que os salários

⁹Art. 173, CF/88

desses trabalhadores só podem ser alterando mediante autorização da lei de diretrizes, sendo ainda limitado pela lei de responsabilidade fiscal.

É verdade que é impossível alterar o salário do servidor mediante negociação coletiva, porém vale salientar que o objetivo da negociação coletiva não é somente o reajuste ou aumento salarial. As greves não começam apenas por questões salariais, a negociação coletiva poderia abordar temas como horário de refeições ou de descanso, por exemplo.

Uma greve nunca se inicia apenas por um motivo, muitas vezes é o resultado da falta de comunicação entre empregados e empregador, além de problemas de organização no trabalho e de recursos humanos. A proibição esvazia o direito de associação dos servidores estuários, uma vez que a conciliação e a mediação são meios de luta sindical.

Felizmente o Governo Federal e entidades que representam os servidores aprovaram a criação da Mesa Nacional de Negociação Permanente, criando um canal direto entre os servidores e o governo federal.

Cláusula 3º do regimento da Mesa Nacional com os objetivos da Mesa Nacional de Negociação Permanente:

Constituem objetivos e finalidades da MNNP: 1) Instituir metodologias de tratamento para os conflitos e as demandas decorrentes das relações funcionais e de trabalho no âmbito da Administração Pública Federal, direta, autárquica e fundacional, de caráter permanente, buscando alcançar soluções negociadas para os interesses manifestados por cada uma das partes, até que venham a instituir um Sistema de Negociação Permanente; 2) Instituir e promover a regulamentação legal de um Sistema de Negociação Permanente; 3) Negociar a Pauta Unificada de Reivindicações dos Servidores Públicos Federais, protocolada pela Bancada Sindical junto ao Governo Federal; 4) Discutir a estrutura da máquina pública e da gestão administrativa; 5) Estabelecer procedimentos e normas que ensejem melhorias nos níveis de resolutividade e da qualidade dos serviços prestados à população; 6) Discutir temas gerais e de assuntos de interesse da cidadania, relacionados à democratização do Estado, nos termos estabelecidos no "Protocolo para instituição formal da MNNP."¹⁰

A negociação coletiva em sentido amplo não foi negada aos servidores, na prática é ocorria quando os sindicatos negocia diretamente com o poder executivo

¹⁰Regimento da Mesa Nacional de Negociação Permanente

municipal e estadual; com uma previsão legal específica, o governo e servidores poderiam encontrar a solução mais adequada a solução de conflitos.

CAPÍTULO 4 O EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES

4.1 AUSÊNCIA DE LEI ESPECÍFICA¹¹

O inciso VII do art. 37 da constituição consagra o direito de greve do servidor público “o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica”.

Há duas correntes a respeito do tema, a primeira defende que se trata de norma de eficácia contida, possuindo os requisitos mínimos para que seja posta em prática; a segunda defende que é uma norma de eficácia limitada, dependendo de lei que defina a aplicabilidade da norma.

O STF decidiu pela segunda corrente, no julgamento do mandado de injunção n. 20-40/DF, DJU: 22.11.1996, p. 45.690, Rel. Min. CELSO DE MELO), o STF decidiu pela necessidade de ato legislativo para o exercício do direito de greve e declarou a mora legislativa do congresso.

O preceito constitucional que reconheceu o direito de greve ao servidor público civil constitui norma de eficácia meramente limitada, desprovida, em consequência, de auto aplicabilidade, razão pela qual, para atuar plenamente, depende da edição da lei complementar exigida pelo próprio texto da Constituição. A mera outorga constitucional do direito de greve ao servidor público civil não basta - ante a ausência de auto- aplicabilidade da norma constante do art. 37, VII, da Constituição - para justificar o seu imediato exercício. O exercício do direito público subjetivo de greve outorgado aos servidores civis só se revelará possível depois da edição da lei complementar reclamada pela Carta Política. (Mandado de injunção n. 20-40/DF)¹²

Há mais de vinte anos o congresso não cumpre o disposto na própria constituição, durante esse período o direito de greve foi exercido às cegas pelos trabalhadores, inclusive estando sujeitos sanções disciplinares, uma vez que a mera participação numa greve pode configurar descumprimento de deveres funcionais.

¹¹ RAPASSI, Rinaldo Guedes. Direito de Greve de servidores públicos. São Paulo: LTR, 2005.

¹²Mandado de injunção n. 20-40/DF

O único movimento do congresso foi alterar a redação do dispositivo de “lei complementar” para “lei específica” por meio de emenda, para evitar que temas diferentes da matéria a que a lei se dispõe fossem colocados no projeto de lei, muitas vezes para tentar aprovar disposições sem o debate necessário.

Nos mandatos de injunção n. 670/ES, 708/PB e 712/PA, o STF admitiu o uso por analogia da Lei de Greve do trabalhador comum para os servidores públicos, com as devidas adaptações.

Diante de mora legislativa, cumpre ao Supremo Tribunal Federal decidir no sentido de suprir omissão dessa ordem. Esta Corte não se presta, quando se trate da apreciação de mandados de injunção, a emitir decisões desnutridas de eficácia. 6. A greve, poder de fato, é a arma mais eficaz de que dispõem os trabalhadores visando à conquista de melhores condições de vida. Sua auto aplicabilidade é inquestionável; trata-se de direito fundamental de caráter instrumental.¹³

Depois de comparar as disposições da lei de greve e dos projetos de lei em tramitação, o STF decidiu que a maior parte da lei é compatível com o serviço público, fez adaptações no texto da lei e delimitou os artigos que iriam reger a greve do servidor público, dessa forma o direito de greve do funcionário público passou a ser regulamentado pelos artigos 1º ao 9º, 14, 15 e 17 da lei de greve do trabalhador comum. Com a redação dada pelos ministros do STF.

Antevendo as polêmicas futuras o STF fixou a competência para o julgamento da greve de servidores, também dispôs sobre os efeitos remuneratórios do direito de paralisação.

O efeito erga omnes foi explicitado no julgado¹⁴, segundo palavras do Ministro Gilmar Mendes:

Em relação ao aspecto suscitado pelo Ministro Lewandowski, no meu voto, referindo-me quando ao aspecto da eficácia *erga omnes*, ressaltai que, a rigor, os casos de omissão inconstitucional, quando resolvidos — isso é pacífica numa parte da doutrina no Direito Comparado, pelo menos quando imaginamos esse tipo de regra geral —, acabam por ser decididos, na verdade, com eficácia *erga omnes*, seja no âmbito da ação direta por omissão, seja no âmbito do

¹³ Mandato de Injunção 712/PA

¹⁴ CERNOV, Zênia. Greve de servidores públicos. São Paulo: LTr, 2011. MEIRELLES

próprio mandado de injunção. Estamos aqui a dizer, neste mandado de injunção, que isso vai se aplicar aos demais casos. Tanto que não vamos, espero, nos pronunciar sobre outros casos idênticos; não ficaremos a fazer regulações específicas, porque essa decisão valera, a meu ver, com eficácia *erga omnes*. No caso, na verdade, a chamada “proteção subjetiva” se transmuda também num tipo de proteção objetiva. Pelo menos foi essa a posição por mim assumida.¹⁵

Dessa forma, até que seja editada lei específica regulamentando a greve do servidor público, ela será regida pela Lei n. 7.783/1989, com os artigos selecionados e editados pelo STF nos julgamentos dos mandados de injunção n. 708, 712 e 670.

4.2 PROJETOS EM TRÂMITE NO CONGRESSO

Projeto de Lei n. 5.662/2001 faz menção a negociação coletiva, a definindo como um requisito para a deflagração da greve sendo assegurada durante a paralisação.

O projeto de Lei n. 6.032/2002 propõe regras demasiadamente duras para disciplinar o direito de greve; propõe a suspensão prévia do pagamento ante a compensação dos dias parados; exige duas assembleias gerais para a deflagração da greve; fixa percentual mínimo de 50% de servidores trabalhando.

Mais atual o projeto de Lei n. 6.191/2002, traz a obrigatoriedade da formação de um comitê para a realização das negociações entre administração pública e sindicatos, a faculdade das partes recorrerem a arbitragem, percentual mínimo de 30% de pessoal ativo e a delimitação clara das atividades essenciais.

Os projetos carecem de previsão de mecanismos de negociação coletiva com a entidade administrativa, além de afastar a sociedade da solução do conflito, a composição evita a greve e por consequência prejuízos a sociedades, aos trabalhadores e a administração pública.

¹⁵Mandado de injunção n. 712

CONCLUSÕES

É urgente a edição de lei específica que discipline o direito de greve dos servidores públicos, a necessidade de luta dos trabalhadores nunca esperou por regulamentação para se manifestar, mas a falta de lei que discipline esse direito causa sérios prejuízos a sociedade em geral.

Ao servidor público, o vácuo legislativo provoca insegurança jurídica no exercício de seu direito de greve garantido pela constituição, a adaptação da lei de greve comum não substitui a edição de lei específica, o direito de greve do servidor público pertence a outro mundo, existem muito mais variáveis e interesses em jogo.

Não há a dinâmica dos interesses antagônicos de patrões e empregados, no serviço público existem os interesses dos trabalhadores; da administração pública, que por sua vez são mais complexos que o simples lucro; e os interesses da população, muitas vezes dependente de um serviço só oferecido pelo governo.

O atual cenário propicia o confronto direto com os empregados, a falta de comunicação gera atritos e muitas vezes provoca greves que poderiam ser evitadas. A administração sofre com o desperdício de pessoal e recursos em greves que poderiam ser evitadas.

A nossa democracia também sofre com a atual situação, o pacto federativo e separação dos poderes são violados, uma vez que o STF assustadoramente assume o papel de legislador para suprir a morosidade do legislativo, alterando e vetando artigos de texto de lei para a criação de uma nova norma.

A legislação trabalhista que rege o servidor é ultrapassada, favorece o confronto direto e a deflagração da greve de paralisação, desprivilegia o diálogo e a negociação como forma de solução de conflitos. O caminho a ser trilhado para superarmos o atual modelo parece o apontado pela OIT.

Nos últimos tempos o Comitê de Liberdade Sindical vem associando a limitação do direito a greve dos servidores a procedimentos de conciliação, com as partes participando de maneira efetiva das decisões arbitradas que geram obrigações para ambas as partes.

Ainda segundo a OIT é imprescindível que todos os participantes estejam compromissados com a imparcialidade, afim de manter a confiança mutua entre as partes, só assim os mecanismos de conciliação seriam efetivos.¹⁶

¹⁶ OIT. OP. Cit., p. 123.

ABSTRACT

This study first analyzes the development of the right to strike, and then studies the current scenario of the exercise of the right to strike by public servants, by pointing out the problems related to lack of efficient means of communication between the servants and the public administration, as well as problems caused by the lack of collective agreement on the strict sense. It also analyzes the effects of the delay on editing a law about the right in question, also considering the bills that may point out the future of the subject matter; seeking to identify an alternative to solve or reduce the current problems. The current model is outdated and inefficient to stimulate the incidence traditional strikes, caused by the lack of alternatives and lack of communication between workers and public administration.

Keywords: Public servants, right to strike, collective agreement, public administration.

REFERÊNCIAS

CABANELLAS, Gustavo; RUSSOMANO, Mozart Victor. Conflitos coletivos de trabalho. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

CASTILLO, Santiago Perez Del. O Direito de greve. São Paulo, LTr, 1994.

CERNOV, Zênia. Greve de servidores públicos. São Paulo: LTr, 2011. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2002, 27ª ed. Atualizada por AZEVEDO, Eurico de Andrade; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel

DELGADO, Mauricio Godinho. Curso de direito do trabalho. 7. ed. São Paulo: LTr, 2008.

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