



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS I – CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

SARAH NAIARA DE OLIVEIRA GOMES

**O DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS E A
APLICABILIDADE DA LEI Nº 7.783/1989**

Campina Grande

2011

SARAH NAIARA DE OLIVEIRA GOMES

**O DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS E A
APLICABILIDADE DA LEI Nº 7.783/1989**

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

Orientador: Prof. Ms. Amilton de França

Campina Grande

2011

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL – UEPB

G633d Gomes, Sarah Naiara de Oliveira.
 O Direito de greve dos servidores públicos civis e a aplicabilidade da Lei nº 7.783/1989 [manuscrito] / Sarah Naiara de Oliveira Gomes.– 2011.
 56 f.
 Digitado.
 Trabalho Acadêmico Orientado (Graduação em Direito) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2011.
 “Orientação: Prof. Me. Amilton de França, Departamento de Direito Público”.

1. Greve. 2. Servidores públicos civis. 3. Aplicabilidade da Lei nº 7.783/1989. I. Título.

21. ed. CDD 331.892

SARAH NAIARA DE OLIVEIRA GOMES

O DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS E A
APLICABILIDADE DA LEI Nº 7.783/1989

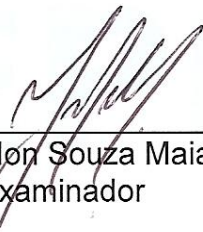
Aprovada em: 28 / 11 / 2011

Nota: 9,7 (nove, sete)

BANCA EXAMINADORA



Prof. Ms. Amilton de França - UEPB
Orientador



Prof. Esp. Jardon Souza Maia - UEPB
Examinador



Prof. Ms. Guthemberg Cardoso Agra de Castro - UEPB
Examinador

Dedico este trabalho aos meus pais, Juvenal e Nilza, e minha irmã, Kézia, por todo o apoio, carinho e atenção.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que é tudo na minha vida, pois sem Ele eu não teria conseguido chegar até aqui.

Aos meus pais, Juvenal Silva Gomes e M^a Nilza C. de Oliveira Gomes, minha irmã, Kézia Naiana de Oliveira Gomes, familiares, amigos e irmãos em Cristo, dos quais apenas não citarei os nomes para não cometer o erro de esquecer o de algum (todos são muito importantes para mim), pelo amor, amizade e orações, que foram fundamentais para que eu alcançasse a conclusão deste trabalho.

Ao professor Ms. Amilton de França, pela orientação e apoio.

Ao professor Esp. Jardon Souza Maia, pelo incentivo, dicas e leituras sugeridas.

Ao professor Ms. Guthemberg Cardoso Agra de Castro, pela atenção.

Aos colegas de classe, em especial os mais próximos, Beethoven Bezerra Fonseca, Camila Barbosa da Nóbrega, Raisal Jerônimo Alves e Renata Barbosa Soares, pela amizade e companheirismo.

RESUMO

O presente trabalho tem por escopo analisar a atual regulação do direito de greve dos servidores públicos civis no ordenamento jurídico brasileiro, observando a aplicabilidade da Lei nº 7.783/1989, de acordo com a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento dos Mandados de Injunção nº 670/ES, 708/DF e 712/PA. Apresenta noções gerais acerca do instituto da greve, abordando a evolução histórica do movimento, nomenclatura, conceito, natureza jurídica e modalidades, em seguida, trata do conceito de servidor público, características, classificação e tipos de regimes jurídicos e depois adentra no estudo do direito de greve dos servidores públicos civis, analisando a norma prevista no art. 37, inc. VII da Constituição, a evolução da jurisprudência do STF a respeito da greve no serviço público, especialmente, a decisão proferida nos MIs 670/ES, 708/DF e 712/PA, e traz comentários aos dispositivos da Lei nº 7.783/1989 adaptada à greve dos servidores. Ao final, destaca algumas questões relacionadas ao tema, defendendo a impossibilidade de qualquer restrição ou proibição ao exercício do direito que já não tenha sido prevista no texto constitucional.

PALAVRAS-CHAVE: Direito de greve. Servidores públicos civis. Aplicabilidade da Lei nº 7.783/1989.

ABSTRACT

The scope of this paper is to analyze the current regulation of the right to strike of civil servants in the Brazilian legal system, noting the applicability of Law nº 7.783/1989, according to the decision of the Supreme Court in the trial of the Injunctive Writ nº 670/ES, 708/DF and 712/PA. Presents general notions about the strike Institute, addressing the historical evolution of the movement, nomenclature, concepts, and legal forms, then deals the concept of public servant, characteristics, classification and types of legal regimes and after enters the study of law strike of civil servants, analyzing the standard provided for in art. 37, inc. VII of the Constitution, the evolving jurisprudence of the Supreme Court about the strike in public service, especially the decision rendered an injunctions 670/ES, 708/DF and 712/PA, and bring comments to the provisions of Law nº 7.783/1989 adapted to the strike of servers. In the end, highlights some issues related to the theme, arguing the impossibility of any restriction or prohibition on exercising the right that has not already been provided in the Constitution.

KEYWORDS: Right to strike. Civil servants. Applicability of Law nº 7.783/1989.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 O INSTITUTO DA GREVE	10
1.1 Evolução histórica	10
1.2 Nomenclatura e conceito	12
1.3 Natureza jurídica	14
1.4 Modalidades	15
2 O SERVIDOR PÚBLICO	19
2.1 Conceito	19
2.2 Características.....	20
2.3 Classificação	20
2.3.1 Servidores públicos civis e militares.....	20
2.3.2 Servidores públicos comuns e especiais.....	21
2.3.3 Servidores públicos estatutários, trabalhistas e temporários.....	22
2.4 Regime jurídico dos servidores públicos.....	22
2.4.1 Regime estatutário.....	23
2.4.2 Regime trabalhista.....	23
2.4.3 Regime especial.....	23
2.4.4 Regime jurídico único.....	24
3 O DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	26
3.1 A previsão constitucional.....	26
3.2 A evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e a aplicabilidade da Lei nº 7.783/1989 aos servidores públicos.....	27
3.3 Comentários à Lei nº 7.783/1989 adaptada à greve dos servidores públicos.....	32
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	53
REFERÊNCIAS.....	56

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 assegurou o direito de greve dos servidores públicos civis, condicionando o seu exercício, no entanto, à edição de lei específica, consoante o art. 37, inc. VII, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998.

Após quase vinte anos de omissão legislativa, o Supremo Tribunal Federal proferiu decisão inédita, em 25/10/07, ao julgar os Mandados de Injunção nº 670/ES, 708/DF e 712/PA, declarando a aplicação provisória, no que couber, da Lei nº 7.783/1989, que trata da greve na iniciativa privada.

Tendo em vista a ocorrência de diversas paralisações no serviço público, de todas as esferas (federal, estadual ou municipal), e suas repercussões jurídicas, pretendeu-se estudar o direito de greve dos servidores públicos, a fim de observar a sua atual regulação no ordenamento jurídico brasileiro.

Dessa forma, é feita uma análise da aplicabilidade da Lei nº 7.783/1989 aos servidores, tratando-se das questões pertinentes ao exercício do direito.

O trabalho está dividido em três capítulos. No primeiro, denominado “O instituto da greve”, mostra-se a evolução histórica do movimento, observando-se as principais normas a respeito do assunto no âmbito internacional e nacional, bem como a nomenclatura, conceito, natureza jurídica e modalidades de greve.

“O servidor público” é o objeto do segundo capítulo, onde é abordado o seu conceito, características, classificação em servidores públicos civis e militares, comuns e especiais, e estatutários, trabalhistas e temporários, além de seus respectivos regimes jurídicos e da premissa do regime jurídico único.

O capítulo terceiro, intitulado “O direito de greve dos servidores públicos”, é dedicado ao estudo desse direito, analisando-se a norma prevista no art. 37, inc. VII da CF, a evolução do posicionamento do STF acerca da greve no serviço público, em especial, a decisão proferida nos MIs nº 670/ES, 708/DF e 712/PA, e examinando-se, ao final, os dispositivos da Lei nº 7.783/1989 adaptada à greve dos servidores.

A pesquisa foi desenvolvida através de um estudo predominantemente bibliográfico, com a análise da doutrina nas áreas do Direito Constitucional, Trabalhista e Administrativo, acerca do instituto da greve e suas peculiaridades relacionadas ao servidor público. Verificou-se, também, a legislação pertinente ao

tema, bem como algumas decisões jurisprudenciais, com destaque para os Mandados de Injunção supracitados.

1 O INSTITUTO DA GREVE

1.1 Evolução histórica

Segundo MARTINS (2005, p. 850), a greve foi inicialmente considerada, na história mundial, um delito, principalmente no sistema corporativo, passando a liberdade, no Estado liberal, e, posteriormente, a direito, nos regimes democráticos.

No direito romano e na Antiguidade, a greve era considerada um delito em relação aos trabalhadores livres, sendo vedadas inclusive a sua reunião e associação.

Na Inglaterra, existiam leis especiais de 1428, 1514, 1548 e 1727 que previam até a pena de morte para aqueles que participassem de coalizões, os quais eram tratados como traidores.

A Lei *Le Chapelier*, editada pela França, em 14 de junho de 1791, proibia qualquer forma de agrupamento profissional para defesa de interesses coletivos. O Código Penal de Napoleão, de 1810, tipificava a greve de trabalhadores como crime sujeito à pena de prisão e multa.

Entre 1799 e 1800, a Grã-Bretanha editou um conjunto de leis denominado *Combination Act*, que considerava crime de conspiração contra a Coroa qualquer movimento de operários com a finalidade de reivindicar aumento de salários ou melhores condições de trabalho.

A simples coalizão foi descriminalizada na Inglaterra, em 1825, e, na França, em 1864.

Na Itália, a greve passou a ser reconhecida como direito em 1947.

No Brasil, a greve teve uma evolução diferenciada, sendo inicialmente considerada como liberdade, depois delito e, posteriormente, direito, conforme observa o citado autor (MARTINS, 2005, p. 850).

A Constituição de 1824 silenciou a respeito do assunto, refletindo um pensamento de tolerância que vigorava na Europa.

O Código Penal de 1890 proibiu a greve, ainda que pacífica, tendo sido, em parte, derogado pelo Decreto nº 1.162, de 12 de dezembro de 1890, que passou a punir apenas a violência em seu exercício.

A Constituição de 1891 foi omissa quanto à greve, tendo a Constituição de 1934 seguido o mesmo caminho.

A Lei nº 38, de 4 de abril de 1935 (Lei de Segurança Nacional) tipificou como crime a cessação ou suspensão que ocorresse por “motivos estranhos” às condições de trabalho.

A Constituição de 1937 proibiu a greve e o *lockout*, considerando-os como recursos anti-sociais, nocivos ao trabalho e ao capital e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional (art. 139, 2ª parte).

O Decreto-lei nº 431, de 18 de maio de 1938, que versava sobre segurança nacional, também tipificou a greve como delito, nos casos de incitamento de funcionários públicos à paralisação coletiva dos serviços, induzimento de empregados à cessação ou suspensão do trabalho e à paralisação coletiva por parte dos funcionários públicos.

O Decreto-lei nº 1.237, de 2 de maio de 1939, que instituiu a Justiça do Trabalho, estabeleceu que a greve seria passível de punição, que variava de suspensão e despedida até a prisão.

Já o Código Penal de 1940 considerava crime, previsto nos arts. 200 e 201, a paralisação do trabalho, se houvesse perturbação da ordem pública ou fosse contrária aos interesses públicos.

A Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, promulgada em 1943, estabelecia, em seu art. 723, pena de suspensão ou dispensa do emprego, perda do cargo do representante profissional que estivesse em gozo de mandato sindical, suspensão pelo prazo de dois a cinco anos do direito de ser eleito como representante sindical, nos casos de suspensão coletiva do trabalho sem prévia autorização do tribunal trabalhista. O art. 724 da CLT ainda previa multa para o sindicato que ordenasse a suspensão do serviço, além de cancelamento do registro da associação ou perda do cargo, se o ato fosse exclusivo dos administradores do sindicato.

Após o término da Segunda Guerra Mundial, o Brasil foi signatário da Ata de Chapultepec e editou o Decreto-lei nº 9.070, de 15 de março de 1946, passando a admitir a greve nas atividades acessórias. Tal decreto ficou conhecido como a primeira lei de greve brasileira.

A Constituição de 1946 finalmente reconheceu o direito de greve, que deveria ser regulamentado através de lei ordinária (art. 158).

A segunda Lei de Greve, Lei nº 4.330, de 1º de junho de 1964, mais conhecida como “Lei antigreve”, estabelecia diversos casos de sua ilegalidade,

impondo severas restrições ao seu exercício. Além disso, eram proibidas as greves que não tivessem fins trabalhistas, bem como aos servidores públicos.

A Constituição de 1967 outorgava o direito de greve aos trabalhadores (art. 158, inc. XXI), proibindo a greve nos serviços públicos e nas atividades essenciais (art. 157, § 7º). A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, manteve a mesma orientação.

O Decreto-lei nº 1.632, de 4 de agosto de 1978, ratificou a Constituição, enumerando as atividades consideradas essenciais.

A Lei nº 6.620, de 17 de dezembro de 1978, que tratava dos crimes contra a segurança nacional, previa punição ao incitamento à paralisação de serviços públicos e à cessação coletiva do trabalho pelos funcionários públicos.

A Constituição de 1988 assegurou o direito de greve, deixando a cargo dos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e os interesses que devam por meio dele defender (art. 9º). Determinou que as atividades essenciais seriam definidas por meio de lei, a qual disporia também sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade (§ 1º) e as penas a que se sujeitariam os responsáveis pelos abusos cometidos no exercício do direito (§ 2º). Foi garantido o direito de greve dos servidores públicos civis, cujo exercício se daria nos termos e limites definidos em lei complementar (art. 37, inc. VII). Contudo, ao militar, foi vedado o direito de sindicalização e de greve (art. 142, § 3º, inc. IV).

Em 28 de junho de 1989, foi editada a nossa terceira e atual Lei de Greve, Lei nº 7.783, que dispôs sobre o exercício do direito de greve, definindo as atividades essenciais e regulando o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade. Entretanto, o citado diploma legal não versa sobre o pagamento dos dias parados, nem sobre a contagem do tempo de serviço durante a greve e também não trata da legalidade ou ilegalidade da greve, mas considera abuso de direito o descumprimento de suas disposições.

1.2 Nomenclatura e conceito

A origem da palavra greve remonta a uma praça em Paris, *Place de Grève*, situada às margens do rio Sena, onde se acumulavam diversos gravetos trazidos pelas enchentes e que servia de ponto de encontro dos trabalhadores quando

paralisavam os serviços. No local, compareciam também empregadores que queriam contratar mão de obra.

Consoante aponta CERNOV (2011, p. 23), o conceito de greve pode ter um sentido estrito ou mais amplo, tendo em vista as formas de insurgência dos trabalhadores contra o empregador.

Em sentido estrito, DELGADO (2008, p. 1414) conceitua a greve como

[...] 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 ou conquista de interesses coletivos, ou com objetivos sociais mais amplos.

Já LÓPEZ-MONÍZ (1994) apud CERNOV (2011, p. 23), considera a greve, em sentido amplo, como “qualquer perturbação no processo produtivo, com abstenção temporária do trabalho, ou sem ela”.

Neste caso, estariam abrangidas as formas de insurgência em que não há suspensão do trabalho, mas apenas o retardamento da produção, como nos casos de greve de rendimento (“operação-tartaruga”) ou de zelo.

Como bem observou MARTINS (2005, p. 854), o conceito de greve “dependerá de cada legislação, se a entender como direito ou liberdade, no caso de a admitir, ou como delito, na hipótese de a proibir”.

De acordo com a nossa Constituição, a greve é considerada um direito de caráter fundamental, o qual está previsto, para os trabalhadores em geral, em seu art. 9º, *in verbis*:

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.

A Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, editada para regular o referido dispositivo, define, em seu art. 2º, como “legítimo exercício do direito de greve a suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, da prestação pessoal de serviços a empregador”.

Assim, diz-se que é necessária a paralisação dos serviços, sem a qual não há greve, por inexistir suspensão do trabalho (MARTINS, 2005, p. 855).

A suspensão do trabalho não pode ser individual, mas coletiva, ou seja, feita por um grupo de empregados, sob pena de dar ensejo a dispensa por justa causa.

Além disso, deve ser temporária e não definitiva, já que, no último caso, poderia se caracterizar como abandono do emprego, situação que autoriza, da mesma forma, a dispensa por justa causa (art. 482, i, CLT).

A paralisação deverá ser feita também de maneira pacífica, sendo vedada a utilização de violência a pessoas ou coisas.

E, ainda, poderá ser total ou parcial, se abranger toda a empresa ou apenas alguns setores desta.

1.3 Natureza jurídica

Na esteira do pensamento de MARTINS, a natureza jurídica da greve pode ser de direito, liberdade ou delito, conforme seja admitida, tolerada ou proibida pela legislação de cada país.

Outros autores defendem que ela é um mecanismo de autotutela ou autodefesa, onde uma das partes impõe a solução do conflito à outra (NASCIMENTO, 2005, pp. 1114-1115).

Quanto aos efeitos que provoca no contrato de trabalho, a greve pode ter natureza de suspensão, se não ocorrer o pagamento dos salários nem a contagem do tempo de serviço, ou de interrupção, em caso contrário.

Considerando a disciplina constitucional acerca do assunto¹, pode-se afirmar que a greve é um direito social dos trabalhadores, de natureza fundamental.

Nesse sentido, SILVA (2008, p. 304), ao dispor sobre a greve, ensina que:

[...] ela não é um simples direito fundamental dos trabalhadores, mas um direito fundamental de natureza instrumental e desse modo se insere no conceito de garantia constitucional, porque funciona como meio posto pela Constituição à disposição dos trabalhadores, não como um bem auferível em si, mas como um recurso de última instância para a concretização de seus direitos e interesses.

Da mesma forma, DELGADO (2008, p. 1436) entende que a natureza jurídica da greve é de “um direito fundamental de caráter coletivo, resultante da autonomia privada coletiva inerente às sociedades democráticas”.

¹ O direito de greve foi inserido no Título II da Lei Maior, “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, entre os direitos sociais dos trabalhadores (art. 9º).

1.4 Modalidades

Como bem apontou CERNOV (2011, p. 24), a classificação mais utilizada é a de greves típicas e atípicas. No primeiro caso, fala-se em greve legítima, ou seja, aquela em que ocorre a paralisação dos serviços. Na segunda modalidade, enquadrar-se-iam “as manifestações que se apresentam de modo diferenciado na forma com que é exercida”.

Defende a citada autora que ambas as modalidades submetem-se à regulamentação da Lei nº 7.783/89, dependendo, pois, do atendimento de suas formalidades para que sejam legítimas.

Outras manifestações, no entanto, pacíficas ou violentas, não se classificam como greve e a elas não se pode aplicar a regência da referida lei. Quando pacíficas, caracterizam-se como “mero exercício da liberdade sindical ou ainda como atos instrumentais à greve; se violentas, classificam-se como ilícito” (CERNOV, 2011, p. 24).

As greves típicas são aquelas nas quais ocorre, nos termos do art. 2º da Lei de Greve, “a suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, da prestação pessoal de serviços a empregador”.

CERNOV acredita que se enquadram nessa modalidade as greves políticas e de solidariedade, “haja vista que os interesses que por ela são defendidos não encontram limitação legal” (2011, p. 24).

Assim, argumenta que a Constituição Federal e a Lei de Greve deixaram a cargo dos trabalhadores definir quais os interesses que devam por meio da greve defender, não existindo, portanto, restrição à motivação do movimento (2011, pp. 25-26)

No mesmo sentido, SILVA (2008, p. 305) diz que:

[...] os trabalhadores podem decretar *greves reivindicativas*, objetivando a melhoria das condições de trabalho, ou *greves de solidariedade*, em apoio a outras categorias ou grupos reprimidos, ou *greves políticas*, com o fim de conseguir as transformações econômico-sociais que a sociedade requeira, ou *greves de protestos*.

Quanto às greves atípicas, dispõe a mencionada autora que “alguns tipos de greve enquadram-se sob a regência da Lei nº 7.783/89 e possuem características próprias que as diferenciam da modalidade normal de paralisação”. (2011, p. 26)

Assim, pode-se citar:

a) a *greve em rodízio ou articulada*, como “aquela em que os trabalhadores não paralisam em conjunto suas atividades, mas sim intercalam paralisações de cada setor de trabalho, cada qual durante determinado período” (CERNOV, 2011, p. 26);

b) a *greve intermitente*, ou seja, “aquela na qual, embora todos os trabalhadores efetuem a paralisação em conjunto, os períodos de paralisação são distribuídos intercaladamente em algumas horas durante a jornada de trabalho, ou em dias diversos (...)” (CERNOV, 2011, p. 26);

c) a *greve concomitante*, conceituada como “a organização concomitante de movimentos grevistas em várias categorias ou em várias unidades federativas” (CERNOV, 2011, p. 26).

Existem também atos lícitos que não se classificam como greve, para efeitos da lei, por não ocorrer a cessação do trabalho. São eles:

a) a *greve de advertência*, utilizada para alertar o empregador da articulação do movimento;

b) a *greve de rendimento*, ou greve de braços caídos, em que “os trabalhadores reduzem a qualidade ou quantidade de trabalho produzido, embora compareçam ao trabalho (frequentemente chamada de “operação-tartaruga”)” (CERNOV, 2011, p. 27);

c) a *greve de zelo*, “na qual os trabalhadores executam seu trabalho de modo detalhado e minucioso a ponto de reduzir a produção, ou cumprem à risca regulamentos que burocratizam excessivamente o trabalho, causando morosidade no seu andamento (também chamada de “operação-padrão”)” (CERNOV, 2011, p. 27);

d) a *greve de horas extras*, “na qual os trabalhadores cumprem com a jornada normal de trabalho, mas recusam-se a efetuar serviço extraordinário” (CERNOV, 2011, p. 27);

e) *protesto*, considerado como qualquer ato coletivo de manifestação, que pode ou não estar ligado às reivindicações da categoria;

f) *atos instrumentais à greve*, que consistem em “atos propriamente sindicais realizados antes ou no curso do movimento” (CERNOV, 2011, p. 27), como, por exemplo, a propaganda de adesão à greve, as manifestações públicas, os piquetes e as passeatas.

Quanto aos piquetes, observa a autora que “estes devem considerados legítimo instrumento de convencimento dos trabalhadores à adesão ao movimento, quando não obstruam o livre acesso das pessoas ao estabelecimento, incluindo aqueles que pretendam trabalhar” (CERNOV, 2011, p. 27).

Outros atos, porém, constituem formas ilícitas de manifestação e não se enquadram no conceito de greve, considerados, assim “qualquer atitude de violência, invasão, ocupação, dano ou atos que atentem contra as garantias dos indivíduos” (CERNOV, 2011, p. 27). São, portanto, atos abusivos.

Vejam-se os mais citados pela doutrina:

a) *invasão e ocupação*: tipificadas como crimes nas leis penais, ocorrem quando há a invasão do estabelecimento ou a recusa em desocupar o imóvel, após declarada a greve;

b) *boicote*: é a “recomendação ou induzimento, feita pelos trabalhadores, para que o público consumidor deixe de adquirir os produtos ou serviços oriundos da empresa em que trabalham, ou ainda a que produtores deixem de fornecer matéria-prima à empresa” (CERNOV, 2011, p. 28);

c) *sabotagem*: consiste no “emprego de meios violentos tendentes à destruição ou inutilização de máquinas, equipamentos, matéria-prima ou produção do empregador, causando dano direto ou indireto, neste último, incluídos a produção em baixa qualidade ou o uso excessivo de materiais” (CERNOV, 2011, p. 28). É prevista como crime pelo Código Penal.²

d) *lockout*: é a “suspensão temporária, parcial ou total, da atividade da empresa, praticada pelo empregador para impossibilitar a prestação de serviços pelos empregados” (CERNOV, 2011, p. 28). A Lei de Greve proíbe essa forma de manifestação que tenha por objetivo “frustrar negociação ou dificultar o atendimento de reivindicações dos respectivos empregados” (art. 17).

Cumpra registrar que, na esteira do pensamento de CERNOV (2011, p. 30), a classificação das modalidades de greve deve ter um conteúdo prático, destinando-se exclusivamente à aplicação da Lei nº 7.783/89, que define as formalidades para que possa ser deflagrada.

² O art. 202, última parte do CP considera sabotagem o ato de “danificar o estabelecimento ou as coisas nele existentes ou delas dispor”.

Assim, observa-se que outras formas de manifestação, diversas daquelas previstas na Lei de Greve e mais amenas, desde que pacíficas, são tão legítimas quanto à greve, o meio mais radical de pressão.

2 O SERVIDOR PÚBLICO

2.1 Conceito

Os servidores públicos constituem espécie da categoria dos agentes públicos, que, de forma generalizada, podem ser definidos como todos aqueles que exercem uma função pública como prepostos do Estado.

CARVALHO FILHO (2008, p. 559), ao tratar da abrangência da expressão “servidores públicos”, conceitua-os como “todos os agentes que, exercendo com caráter de permanência uma função pública em decorrência de relação de trabalho, integram o quadro funcional das pessoas federativas, das autarquias e das fundações públicas de natureza autárquica”.

No mesmo sentido, MARINELA (2010, p. 543) diz que:

Os **servidores públicos** constituem o grupo de servidores estatais que atuam nas pessoas jurídicas da Administração Pública de direito público, portanto, nas pessoas da Administração Direta (entes políticos: União, Estados, Municípios e Distrito Federal) e nas pessoas da Administração Indireta (as autarquias e fundações públicas de direito público).

Portanto, entendemos que o conceito de servidores públicos restringe-se à parcela de servidores estatais, integrantes de cargo ou emprego público, nas pessoas jurídicas de direito público.

Assim, estão fora desse conceito os empregados das entidades privadas da Administração Indireta (empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas de direito privado), os quais são regidos pelo regime trabalhista.

No entanto, cumpre observar que os servidores públicos guardam grandes semelhanças com os empregados das empresas privadas, como bem lembrou CARVALHO FILHO (2008, p. 560), pois tanto estes quanto aqueles emprestam sua força de trabalho em troca de uma retribuição pecuniária, comumente por períodos mensais; ambos são trabalhadores em sentido lato, ou seja, executam suas tarefas em prol do empregador (público ou privado) e, percebem, ao final do mês, sua remuneração (vencimentos, para os servidores, e salário, para os trabalhadores privados).

2.2 Características

CARVALHO FILHO (2008, p. 560) aponta como características que delimitam a categoria dos servidores públicos a profissionalidade, a definitividade e a existência de uma relação jurídica de trabalho com certas peculiaridades.

No primeiro caso, diz-se que os servidores públicos exercem uma efetiva profissão no desempenho de suas funções públicas, formando, portanto, uma categoria própria de trabalhadores.

Quanto à definitividade, destaca-se a permanência no exercício da função, o que não significa que não haja funções de caráter temporário, sendo estas, contudo, situações excepcionais.

Em relação aos sujeitos da relação de trabalho, tem-se, de um lado, o beneficiário do exercício das funções, qualificado, em sentido amplo, como empregador (pessoas federativas, autarquias e fundações autárquicas), e de outro, o servidor público, ou seja, aquele a quem cabe o efetivo exercício das funções e que recebe uma contraprestação pecuniária pelo trabalho exercido.

2.3 Classificação

Os servidores públicos podem ser classificados em:

- a) civis e militares;
- b) comuns e especiais;
- c) estatutários, trabalhistas e temporários.

2.3.1 Servidores públicos civis e militares

A Constituição Federal distinguiu os servidores públicos civis dos militares, atribuindo aos primeiros a regulamentação dos arts. 39 a 41, enquanto que os militares dos Estados, Distrito Federal e Territórios foram disciplinados no art. 42, e os militares das Forças Armadas, integrantes da União, no art. 142, § 3º.

Quanto aos servidores militares, vale transcrever a seguinte observação:

A despeito da alteração introduzida pela EC 19/98, que substituiu a expressão “*servidores públicos civis*” por “*servidores públicos*” e da eliminação da expressão “*servidores públicos militares*”, substituída por

“Militares dos Estados, Distrito Federal e Territórios” (Seção III, mesmos Capítulo e Título, art. 42), com a inclusão dos militares federais no Capítulo das Forças Armadas (Título V, Capítulo II, arts. 142 e 143), o certo é que, em última análise, todos são servidores públicos *lato sensu*, embora diversos os estatutos jurídicos reguladores, e isso porque, vinculados por relação de trabalho subordinado às pessoas federativas, percebem remuneração como contraprestação pela atividade que desempenham. (CARVALHO FILHO, 2008, p. 561)

No presente trabalho, contudo, tratar-se-á especialmente dos servidores públicos civis, uma vez que, para os militares, foi vedado expressamente o direito de greve, consoante o art. 42, § 1º c/c art. 142, § 3º, inc. IV da CF/1988.

2.3.2 Servidores públicos comuns e especiais

A classificação em servidores públicos comuns e especiais decorre da natureza das funções exercidas e do regime jurídico que disciplina a relação entre o servidor e a Administração Pública.

Assim, CARVALHO FILHO leciona que:

Servidores públicos comuns são aqueles a quem incube o exercício das funções administrativas em geral e o desempenho das atividades de apoio aos objetivos básicos do Estado. Formam a grande massa dos servidores, podendo ser estatutários ou trabalhistas. Os estatutários podem ser divididos em duas subcategorias: 1ª) **servidores de regime geral**, aqueles que se submetem ao regime geral contido no estatuto funcional básico; 2ª) **servidores de regime especial**, aqueles em que o estatuto funcional disciplinador se encontra em lei específica. (CARVALHO FILHO, 2008, pp. 561-562)

Quanto aos servidores públicos especiais, dispõe o citado autor que:

[...] são aqueles que executam certas funções de especial relevância no contexto geral das funções do Estado, sendo, por isso mesmo, sujeitos a regime jurídico funcional diferenciado, sempre estatutário, e instituído por diploma normativo específico, organizador de seu estatuto. (CARVALHO FILHO, 2008, p. 562)

Segundo ele, nessa última categoria, estariam enquadrados os magistrados, membros do Ministério Público, Defensores Públicos, membros dos Tribunais de Contas e da Advocacia Pública (Procuradores da União e dos Estados-Membros) (CARVALHO FILHO, 2008, p. 562).

Contudo, existem opiniões em contrário, a exemplo de MEIRELLES (2001, p. 73), que os classifica como agentes políticos.

Não obstante, concordamos com CARVALHO FILHO, pois tais agentes não exercem função tipicamente política e de natureza transitória, como o fazem os agentes políticos, e sim possuem uma relação de trabalho com o Poder Público, com caráter de permanência e profissionalidade, conforme já foi mencionado.

2.3.3 Servidores públicos estatutários, trabalhistas e temporários

Nesta classificação, também são observados os critérios da natureza do vínculo jurídico existente entre o servidor e o Poder Público e das funções exercidas.

No caso dos servidores públicos estatutários, CARVALHO FILHO (2008, p. 562) diz que “a relação jurídica de trabalho é disciplinada por diplomas legais específicos, denominadas de **estatutos**”, aonde estão previstos todos os direitos e deveres dos servidores e do Estado. Subdividem-se em servidores públicos sujeitos ao estatuto geral do ente federativo correspondente e servidores sujeitos a estatutos especiais.

Os servidores públicos trabalhistas ou celetistas têm sua relação de trabalho disciplinada pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, possuindo um regime semelhante ao que se aplica à relação de emprego no âmbito privado, com distinções relacionadas à posição especial de uma das partes, o Poder Público.

A categoria de servidores públicos temporários constitui uma situação excepcional, prevista no art. 37, IX da Constituição Federal, que admite a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

2.4 Regime jurídico dos servidores públicos

Nas palavras de CARVALHO FILHO (2008, p. 563), regime jurídico é “o conjunto de regras de direito que regulam determinada relação jurídica”.

Assim, podem ser elencados os seguintes regimes:

- a) estatutário;
- b) trabalhista;
- c) especial.

2.4.1 Regime estatutário

O regime estatutário compreende o conjunto de regras que tratam da relação jurídica funcional entre o servidor público estatutário e o Estado. Tem natureza legal e encontram-se previstas nos estatutos funcionais de cada pessoa federativa.

No âmbito federal, o regime jurídico geral está previsto na Lei nº 8.112/90, denominado de “Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União”, alterado pela Lei nº 11.907, de 02.02.2009.

Há também os servidores de regime especial, cujos estatutos estão previstos em leis específicas, como é o caso dos professores, fiscais e policiais.

2.4.2 Regime trabalhista

O regime trabalhista é constituído por normas que disciplinam a relação jurídica entre os servidores trabalhistas e o Estado. Trata-se de relação de natureza contratual, ou seja, aquela em que efetivamente é celebrado um contrato de trabalho entre as partes, aplicando-se as regras constantes do Decreto-Lei nº 5.542/43 (Consolidação das Leis do Trabalho).

A Lei nº 9.962/00 disciplina o regime de emprego público no âmbito da União, aplicando-se subsidiariamente as normas da CLT e da legislação trabalhista correlata.

Quanto aos servidores trabalhistas integrantes das demais pessoas federativas, prevalecem as regras previstas na CLT.

2.4.3 Regime especial

O regime especial é destinado aos servidores públicos temporários, hipótese excepcional prevista no art. 37, inc. IX da CF, consoante foi dito acima. Não é regime estatutário, nem trabalhista, devendo cada pessoa federativa editar a lei reguladora dessa categoria de servidores, desde que preenchidos os requisitos constitucionais.

No âmbito federal, o regime especial é disciplinado pela Lei nº 8.745/93.

2.4.4 Regime jurídico único

O art. 39, *caput*, da CF, em sua redação original, previa que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam instituir, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

Em razão disso, surgiu a polêmica acerca da correta interpretação que o legislador constituinte pretendeu dar ao referido dispositivo, entendendo alguns que o único regime deveria ser o estatutário, enquanto que, para outros, cada pessoa federativa poderia escolher o regime adequado, desde que fosse o único. Nesse sentido, a União adotou o regime estatutário, o que também prevaleceu nos Estados, tendo o regime trabalhista predominado nos Municípios.

Contudo, a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, modificou a redação do mencionado artigo, abolindo o sistema do regime jurídico único. Esta alteração resultou na permissão de que os entes federativos pudessem recrutar servidores sob mais de um regime jurídico.

No entanto, a matéria foi objeto de controle de constitucionalidade junto ao STF (ADIN nº 2135), tendo sido concedida, no dia 02 de agosto de 2007, medida cautelar para suspender a eficácia do art. 39, *caput*, da CF, com a redação dada pela EC 19/98. Assim, foi restaurado o texto original do citado artigo e, com isso, a exigência de regime jurídico único para os servidores. Porém, a decisão teve eficácia *ex nunc*, subsistindo a legislação editada na vigência do dispositivo suspenso.

Desse modo, retornou também a controvérsia em torno do assunto.

Mello *apud* Marinela (2010, p. 548) alerta para a necessidade de se conciliar a aplicação dos arts. 51, inc. IV, 52, inc. XII, 61, § 1º, inc. II, a, e 114, que contemplam a existência de empregos nas pessoas jurídicas de direito público, reconhecendo que esta harmonia só é possível caso se considere que o pretendido art. 39 não foi o de estabelecer a obrigatoriedade de um único regime jurídico para todos os servidores da Administração de Direito Público, mas impor que a União e suas entidades da Administração Indireta, e assim as demais ordens políticas, tenham nas suas respectivas esferas, uma uniformidade de regime para seus servidores.

Para CARVALHO FILHO (2008, p. 573), vale lembrar as três posições sobre o tema:

1ª) o regime único indica a obrigatoriedade de adoção exclusiva do regime estatutário; 2ª) cabe à pessoa federativa optar pelo regime estatutário ou trabalhista, mas, uma vez feita a opção, o regime deverá ser o mesmo para a Administração Direta, autarquias e fundações de direito público; 3ª) admite-se a opção por um regime único para a Administração Direta e outro para autarquias e fundações públicas.

O mencionado autor admite filiar-se à segunda corrente doutrinária, aduzindo que “a *intentio* do Constituinte foi a de que o regime de pessoal fosse apenas único, seja o estatutário, seja o trabalhista” e que a unicidade de regimes alcança tão somente os servidores permanentes, já que para os servidores temporários subsiste o regime especial, previsto no art. 37, inc. XI, da CF (2008, p. 573).

Dessa forma, acredita-se que a exigência de um regime jurídico único para os servidores significa a obrigatoriedade um único regime para uma mesma ordem política, seja na Administração Direta ou Indireta, sem que haja a necessidade de adoção do regime estatutário.

3 O DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS

3.1 A previsão constitucional

A Constituição Federal de 1988 assegurou, pela primeira vez em nosso país, o direito de greve dos servidores públicos civis, estabelecendo, em seu art. 37, inc. VII, que “o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar” (redação original).

Porém, a doutrina era bastante controversa quanto à eficácia do citado dispositivo, sendo que parte dela o considerava como norma de eficácia limitada, razão pelo qual o exercício do direito dependeria de regulamentação posterior.

Nesse sentido, DALLARI *apud* CERNOV (2011, p. 21) dizia que:

No caso em exame já existe um condicionamento no próprio texto constitucional. É como se a Constituição tivesse dito que reconhecerá e dará suporte, no futuro, a um direito de greve dos servidores públicos, que vier a ser definido pelo legislador complementar. Não há um direito restringível, mas uma norma condicionada ao implemento de uma condição, qual seja a edição de uma lei complementar”.

Em posição divergente, outros autores defendiam que o art. 37, inc. VII da CF era de eficácia contida, e, portanto, exercitável desde logo.

MELLO *apud* CERNOV (2011, p. 21) observou que “este é exercitável desde logo, antes mesmo de editada a sobredita norma complementar, que lhe estabelecerá os limites. Trata-se de norma de eficácia contida”.

Na mesma esteira, vale registrar a lição de SILVA (2008, p. 700):

Ora, o direito de greve, em tal caso, existe por força de norma constitucional, não por força de lei. Não é a lei que vai criar o direito. A Constituição já o criou. Nesses casos de norma de eficácia contida, a lei referida na norma, quando promulgada, é apenas restritiva do direito reconhecido, não geradora desse direito. Isso significa que enquanto a lei não vem, o direito há que prevalecer em sua amplitude constitucional.

Ao apreciar o Mandado de Injunção nº 20/DF (Rel. Min. Celso de Mello, julg. em 15/05/1994), o Supremo Tribunal Federal adotou o entendimento de que se tratava de norma de eficácia limitada, limitando-se a declarar, na oportunidade, a mora do Congresso Nacional em editar a norma reguladora.

Em 04/06/1998, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 19, que modificou a redação do inc. VII, do art. 37, o qual passou a vigorar nos seguintes termos: “o direito de greve será exercido nos termos e limites definidos em lei específica”.

A princípio, a alteração não trouxe avanço, pois o STF se manifestou pela impossibilidade de aplicar a Lei nº 7.783/89 aos servidores públicos, quando do julgamento do Mandado de Injunção nº 485/MT, de 25/02/2002 (Rel. Min. Maurício Corrêa), no qual, mais uma vez, declarou-se a inércia do Poder Legislativo.

Diante dessa situação, os poderes públicos passaram a editar normas que pretendiam regulamentar os efeitos da greve no serviço público, determinando, em especial, o desconto remuneratório, como falta, dos dias não trabalhados. No âmbito federal, o Decreto nº 1.480, de 03/05/1995, vedava o abono, compensação e contagem de tempo de serviço.

Após quase vinte anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, o Supremo Tribunal Federal, em decisão histórica de 25/10/07, conheceu dos Mandados de Injunção nº 670/ES, 708/DF (em ambos, Rel. p/ Acórd. Min. Gilmar Mendes) e 712/PA (Rel. Min. Eros Grau), declarando a aplicabilidade provisória da Lei nº 7.783/89 aos servidores públicos.

Desse modo, autorizou-se o exercício do direito de greve pelos servidores públicos civis nos limites compatíveis daquela lei, até que haja a regulamentação específica.

Cumprido ressaltar que a Constituição vedou expressamente o direito de greve dos servidores públicos militares, nos termos do art. 42, § 1º c/c art. 142, § 3º, inc. IV.

3.2 A evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e a aplicabilidade da Lei nº 7.783/1989 aos servidores públicos

Conforme se relatou acima, houve uma substancial evolução do posicionamento do Supremo Tribunal Federal a respeito da greve no serviço público, a qual acabou por fixar, na prática, as conseqüências do seu exercício.

Entretanto, essa evolução somente foi possível a partir de outra: a da fixação dos efeitos do instituto do Mandado de Injunção.

Segundo o mestre SILVA (2008, p. 448), o 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. Sua principal *finalidade* consiste assim em conferir imediata aplicabilidade à norma constitucional portadora daqueles direitos e prerrogativas, inerte em virtude de ausência de regulamentação.

As primeiras interpretações do STF acerca de tal instituto foram, contudo, limitadas.

Em Questão de Ordem proferida no Mandado de Injunção nº 107/DF (Rel. Min. Moreira Alves, DJ 21/09/1990), aquela Corte entendeu que o Mandado de Injunção era autoaplicável e seguiria o procedimento do Mandado de Segurança, todavia, o Tribunal deveria limitar-se a constatar a inconstitucionalidade da omissão e a determinar que o legislador empreendesse as providências requeridas.

Sendo assim, o efeito da concessão era praticamente nenhum, e tendo em vista a necessidade de conferir uma maior efetividade ao referido instituto, o STF passou a estipular prazo para que a garantia fosse regulamentada, finda a qual estaria assegurado ao interessado a satisfação do direito. Nesse sentido, foram as decisões proferidas nos MIs nº 283/DF (Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 14/11/1991) e 232/RJ (Rel. Min. Moreira Alves, DJ 27/03/1992).

Em relação ao direito de greve dos servidores públicos, por ocasião do julgamento do Mandado de Injunção nº 20, (Rel. Celso de Mello, DJ 22/11/1996), o STF firmou o entendimento de que o art. 37, inc. VII da CF constituía norma de eficácia meramente limitada, desprovida de autoaplicabilidade, motivo pelo qual o exercício do direito dependia da edição da lei complementar exigida pelo próprio texto constitucional. Nessa decisão, a Corte limitou-se a reconhecer a mora do Congresso Nacional e comunicar-lhe a decisão a fim de que tomasse as providências necessárias à regulamentação de tal direito.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 19/1998, que deu nova redação ao dispositivo constitucional, exigindo apenas lei específica para regular o exercício do direito, renovou-se a idéia de aplicação da Lei nº 7.783/1989 aos servidores públicos. Todavia, o STF manteve seu posicionamento, declarando a inércia do legislador, nos MIs nº 585/TO (Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 02/08/2002) e 485/MT (Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 23/08/2002), no qual também foi declarada a inaplicabilidade de tal lei.

Um novo panorama da greve no serviço público apenas sobreveio com o julgamento dos Mandados de Injunção nº 670/ES, 708/PB (em ambos, Rel. p/ Acórd. Min. Gilmar Mendes) e 712/PA (Rel. Min. Eros Grau), todos julgados em 25/10/2007, quando o STF decidiu propor solução para a omissão legislativa com a aplicação, no que couber, da Lei nº 7.783/1989.

Nesse julgamento, reconheceu-se a necessidade de dar maior efetividade ao instituto do Mandado de Injunção. Assim, extrai-se do voto do Min. Eros Grau, no MI 712/PA:

Salvo a hipótese de – como observei anteriormente, lembrando Fernando Pessoa – transformarmos a Constituição em papel ‘pintado com tinta’ e aplicá-la em ‘uma coisa em que está indistinta a distinção entre nada e coisa nenhuma’, constitui dever-poder deste Tribunal a formação supletiva, no caso, da norma regulamentadora faltante.

O Min. Gilmar Mendes, no voto dos MIs 670/ES e 708/PB, observou que:

Por essa razão, não estou a defender aqui a assunção do papel de legislador positivo pelo Supremo Tribunal Federal. (...) este Tribunal não pode se abster de reconhecer que, assim como se estabelece o controle judicial sobre a atividade do legislador, é possível atuar também nos casos de inatividade ou omissão do Legislativo (...).

Nos três Mandados de Injunção, enfatizou-se que a Corte não estaria legislando, mas propondo uma “solução normativa e concretizadora” para a omissão inconstitucional. Colhe-se da ementa do Acórdão do MI 712/PA o seguinte trecho:

13. O argumento de que a Corte estaria então a legislar – o que se afiguraria inconcebível, por ferir a independência e harmonia entre os poderes (art. 2º da Constituição do Brasil) – é insubsistente. 14. O Poder Judiciário está vinculado pelo dever-poder de, no mandado de injunção, formular supletivamente a norma regulamentadora de que carece o ordenamento jurídico. 15. No Mandado de Injunção, o Poder Judiciário não define norma de decisão, mas enuncia o texto normativo que faltava para, no caso, tornar viável o exercício do direito de greve dos servidores públicos.

Portanto, não há dúvidas de que o STF conferiu um grande avanço à efetividade do instituto do Mandado de Injunção, sendo oportuno lembrar que tal pensamento já havia sido defendido anteriormente pelos ministros Carlos Velloso e Marco Aurélio, nos votos que foram proferidos por ocasião do julgamento do MI 20/DF.

No entanto, a decisão do Tribunal fundamentou-se mais na necessidade de impor limites ao exercício do direito do que na de efetivação da garantia constitucional, como se percebe do voto do Min. Gilmar Mendes no MI 670/ES:

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

Infelizmente, esse pensamento acabou desencadeando um verdadeiro cerceamento ao exercício de tal garantia, o que não se coaduna, entretanto, com o espírito da nossa Constituição, que foi o de reconhecer o direito à greve, e não de dificultá-lo.

Nesse sentido, EBERT (2008) adverte que:

[...] a decisão lavrada pelo Supremo Tribunal Federal nos Mandados de Injunção n. 670/ES, 708/PB e 712/DF não poderá ser utilizada como pretexto para dificultar o exercício do direito de greve assegurado expressamente pelo art. 37, VII para além do estritamente necessário, seja pela ampliação desmesurada do conceito de "serviços essenciais", ou pela extensão indevida de requisitos previstos na Lei n. 7.783/89 que se afiguram inaplicáveis aos funcionários do Estado ante as características peculiares do serviço público.

É importante observar que a aplicabilidade da Lei de Greve aos servidores públicos foi determinada pelo STF com algumas adaptações, a que o Min. Eros Grau chamou de "conjunto normativo", no voto do MI 712/PA. Assim, segundo ele, a greve no serviço público passa a ser regida pelo conjunto integrado pelos arts. 1º ao 9º, 14, 15 e 17 da Lei nº 7.783/1989, com as alterações necessárias ao atendimento das peculiaridades da greve em tal setor, que foram resumidas da seguinte forma:

[...] apenas a paralisação parcial do trabalho é facultada; durante a greve serão necessariamente mantidas em atividades equipes de servidores com o propósito de assegurar a regular continuidade da prestação do serviço público; o comprometimento da regular continuidade da prestação do serviço público é inadmissível, consubstanciando abuso de direito de greve.

A Corte ainda fixou as diretrizes para a apreciação do julgamento das demandas coletivas que podem advir, em razão de possíveis controvérsias na interpretação da aplicabilidade da Lei de Greve. Desse modo, fixou competência para apreciar e julgar eventuais conflitos judiciais referentes à greve de servidores, indicou o objeto do dissídio de greve e regulou as consequências do exercício desse direito sobre a remuneração do servidor.

A decisão proferida nos Mandados de Injunção supracitados possui eficácia *erga omnes*, ou seja, o julgado é aplicável genericamente ao direito de greve dos servidores públicos em geral. Logo, o regime de greve aplicável aos servidores públicos (de regime estatutário, celetista ou especial, de qualquer dos entes federados e suas respectivas autarquias ou fundações de natureza autárquica), até a promulgação da lei exigida pelo art. 37, inc. VII, da CF, é o da Lei nº 7.783/1989, com as devidas alterações.

Tramitam no Congresso Nacional diversos projetos de lei sobre a matéria, dentre os quais se destacam:

a) o PL nº 4.497/2001, que, conforme seu texto substitutivo, prevê regras bastante semelhantes com as da Lei de Greve da iniciativa privada, diferenciando-se quanto aos seguintes pontos:

- prazo geral do aviso prévio de 72 horas para atividades essenciais ou não³,
- vedação à contratação de pessoal temporário ou terceiros, durante o movimento,
- contagem dos dias de greve como de efetivo exercício, desde que haja reposição,
- penalidades administrativas de suspensão e até demissão nos casos de abuso do direito.

b) o PL nº 6.032/2002, o qual impõe severas restrições ao exercício do direito, fixa *quorum* mínimo para deliberação (dois terços do total de servidores da categoria); aviso prévio de dez dias; exige que, durante a greve, pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos servidores da categoria continuem em atividade; autoriza o Poder Público a postular judicialmente a elevação de tal percentual; e a suspensão

³ Em sentido contrário ao que decidiu o STF, referido projeto elenca os serviços públicos considerados essenciais (representação diplomática, poder de polícia, carceragem e vigilância de presos, assistência à saúde e previdência, serviços do Poder Judiciário e serviços auxiliares das Forças Armadas), nos quais deverão ser asseguradas as necessidades inadiáveis da população.

do pagamento da remuneração do servidor grevista até a declaração de legalidade ou ilegalidade do movimento;

c) o PL nº 6.141/2002, que mais se harmoniza com a Constituição e as tendências mundiais na área da sindicalização, dá ênfase à negociação coletiva, estabelecendo a obrigatoriedade da criação de um Comitê de Negociação destinado a conduzir o processo de negociação com os sindicatos; prevê a possibilidade de as partes recorrerem ao auxílio da mediação ou arbitragem; fixação das equipes destinadas à garantia dos serviços essenciais no percentual de 30% (trinta por cento); e a fixação simplificada desses serviços essenciais como aqueles destinados às garantias de sobrevivência, saúde, segurança e previdência, nos quais o aviso prévio seria de cinco dias.

Aguarda-se, no entanto, a edição de uma lei que discipline especificamente a greve de servidores públicos, a qual deverá ser federal e regulará o instituto em todas as esferas (federal, estadual e municipal). Vale lembrar que essa lei não poderá ser limitativa a ponto de dificultar o exercício do direito, mas sim garanti-lo e proteger os seus titulares.

3.3 Comentários à Lei nº 7.783/1989 adaptada à greve dos servidores públicos

Consoante foi dito anteriormente, a greve dos servidores públicos passou a ser regida pela Lei nº 7.783/1989 adaptada àquela, tendo em vista a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento dos Mandados de Injunção nº 670/ES, 708/PB e 712/PA.

Vejamos, então, os dispositivos da Lei de Greve em sua redação originária e os casos em que o STF determinou a sua aplicabilidade à greve no serviço público com ou sem alterações.

O art. 1º reproduziu a redação do art. 9º, *caput*, da CF, que assegura o direito de greve aos trabalhadores comuns. Veja-se:

Art. 1º 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.
Parágrafo único. O direito de greve será exercido na forma estabelecida nesta Lei.

Este dispositivo foi recepcionado sem alteração. Portanto, não há dúvidas de que os servidores podem, sim, fazer greve, sem que haja restrições quanto à conveniência (momento oportuno) ou motivação do movimento.

O art. 2º dispõe que: “Para os fins desta Lei, considera-se legítimo exercício do direito de greve a suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, da prestação pessoal de serviços a empregador”.

Nesse caso, suprimiu-se o vocábulo “total”, sendo autorizada apenas a paralisação parcial do trabalho. No mais, são aplicáveis aos servidores os mesmos pressupostos de legitimidade do exercício do direito pelos trabalhadores da iniciativa privada, quais sejam: a suspensão do trabalho, de forma coletiva, temporária e pacífica.

O art. 3º prevê que:

Art. 3º Frustrada a negociação ou verificada a impossibilidade de recursos via arbitral, é facultada a cessação coletiva do trabalho.

Parágrafo único. A entidade patronal correspondente ou os empregadores diretamente interessados serão notificados, com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas, da paralisação.

No regime aplicável aos servidores públicos, foi substituída a expressão “cessação coletiva do trabalho” por “cessação parcial do trabalho”, ratificando-se a impossibilidade de interrupção total dos serviços públicos, e também foi aumentado o prazo de notificação do ente público empregador para 72 (setenta e duas) horas, no mínimo, antes da deflagração da greve (aviso prévio).

Antes de se deliberar sobre o movimento, as partes devem tentar solucionar o conflito através da negociação coletiva. Com efeito, a tentativa prévia de negociação constitui um dos requisitos de legalidade da greve, uma vez que a cessação do trabalho apenas é admitida após frustrada a negociação. As partes ainda poderão recorrer à mediação ou arbitragem na tentativa de solução do conflito.

A Orientação Jurisprudencial nº 11 do Tribunal Superior do Trabalho estabelece que “é abusiva a greve levada a efeito sem que as partes hajam tentado, direta e pacificamente, solucionar o conflito que lhe constitui o objeto”.

Na oportunidade, cumpre tecer algumas considerações acerca da possibilidade de negociação coletiva no âmbito da Administração Pública.

Segundo grande parte de nossa doutrina e jurisprudência, esta não seria possível, tendo em vista que o art. 39, § 3º da CF, o qual dispõe sobre as garantias

sociais estendidas aos servidores públicos, não faz referência ao inc. XXVI do art. 7º, que trata do reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho.

No entanto, é preciso diferenciar o conceito de negociação coletiva dos institutos do acordo e convenção coletiva de trabalho.

TEIXEIRA FILHO *apud* CERNOV (2011, p. 43), observa que a negociação coletiva de trabalho:

[...] pode ser singelamente definida como o processo democrático de autocomposição de interesses pelos próprios atores sociais, objetivando a fixação de condições de trabalho aplicáveis a uma coletividade de empregados de determinada empresa ou de toda uma categoria econômica e a regulação das relações entre as entidades estipulantes.

Ao tratar das convenções e acordos coletivos, NASCIMENTO *apud* CERNOV (2011, p. 43), ensina que:

No Brasil, a negociação coletiva desemboca em dois tipos de instrumentos jurídicos que consubstanciam o entendimento concluído entre as partes, a convenção coletiva de trabalho, mais ampla, e o acordo coletivo de trabalho, de amplitude menor.

Assim, segundo o modelo adotado pela CLT para o trabalhador comum, a convenção coletiva é intersindical, ou seja, abrange todas as empresas representadas pelo sindicato da categoria profissional da mesma base, enquanto que o acordo coletivo é estipulado a nível de empresa, tendo como sujeitos o sindicato representativo dos trabalhadores e o (s) empregador (es).

A CLT ainda prevê que, frustrada a negociação coletiva, poderá ser instaurado dissídio coletivo, ao qual a Justiça do Trabalho julgará, estabelecendo as condições de trabalho através de sentença normativa.

É certo que tal modelo, reconhecido pelo art. 7º, inc. XXVI, da CF, não se aplica aos servidores. Nesse sentido, a Súmula nº 679 do STF dispõe que “a fixação de vencimentos dos servidores públicos não pode ser objeto de convenção coletiva”. Contudo, isso não significa que lhes tenha sido negado o direito à negociação coletiva, em sentido amplo.

De fato, a Constituição assegura ao servidor público civil o direito à livre associação sindical (art. 37, VI), reconhecendo, implicitamente, o poder de negociar condições de trabalho, já que é obrigatória a participação do sindicato nas

negociações coletivas (art. 8º, inc. VI). Além disso, a Lei Maior não proíbe a entidade sindical que represente os servidores públicos de negociar coletivamente em favor da categoria.

Portanto, tendo o STF determinado a aplicação da Lei de Greve aos servidores, na qual se encontra a tentativa prévia de negociação como um dos requisitos de validade do movimento, resta claro que houve o reconhecimento da negociação coletiva em relação a estes trabalhadores.

Tendo em vista que a Administração Pública é regida pelo princípio da legalidade (CF, art. 37, *caput*), vigorando, especificamente, em relação à remuneração dos servidores, o princípio da legalidade remuneratória, previsto no art. 37, inc. X, da CF⁴, é imprescindível a transformação do conteúdo do acordo em lei, cuja iniciativa cabe ao chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, inc. II, “a”, da CF.

A negociação coletiva ainda poderá subsistir independentemente de lei, caso não se trate de aumento de vencimentos ou concessão de vantagens remuneratórias.

De acordo com o art. 4º:

Art. 4º Caberá à entidade sindical correspondente convocar, na forma do seu estatuto, assembléia geral que definirá as reivindicações da categoria e deliberará sobre a paralisação coletiva da prestação de serviços.

§ 1º O estatuto da entidade sindical deverá prever as formalidades de convocação e o *quorum* para a deliberação, tanto da deflagração quanto da cessação da greve.

§ 2º Na falta de entidade sindical, a assembléia geral dos trabalhadores interessados deliberará para os fins previstos no *caput*, constituindo comissão de negociação.

Aqui, a única alteração realizada foi a mudança da expressão “paralisação coletiva da prestação de serviços” por “paralisação parcial da prestação de serviços”.

Conforme se percebe do art. 9º, *caput*, da CF, bem como do art. 1º da Lei nº 7.783/1989, a titularidade do direito de greve é dos trabalhadores, pois a estes compete decidir sobre a oportunidade e os interesses a serem defendidos por meio dele.

⁴ Segundo esse princípio, somente através de lei podem ser fixados os vencimentos dos servidores ou concedida revisão de seus valores.

Porém, a legitimidade para a instauração da greve pertence à organização sindical dos trabalhadores, uma vez que se trata de um direito coletivo. Com efeito, o art. 8º, inc. VI, da CF diz que “é obrigatória a participação do sindicato nas negociações coletivas de trabalho”.

Segundo o dispositivo em apreço, caberá a entidade sindical, mediante assembléia, definir as reivindicações da categoria e deliberar sobre a paralisação das atividades.

Assim, os servidores serão representados pelo sindicato representativo da respectiva categoria, ou, na sua ausência, por uma comissão de negociação, constituída pela assembléia geral dos trabalhadores interessados, com poderes para negociar as reivindicações e deflagrar o movimento paredista.

Não tendo sido fixada a forma de convocação da assembléia nem o *quórum* de deliberação para o início ou cessação da greve, tais requisitos deverão ser extraídos do Estatuto da entidade sindical.

O art. 5º dispõe que “a entidade sindical ou comissão especialmente eleita representará os interesses dos trabalhadores nas negociações ou na Justiça do Trabalho”.

Esse dispositivo foi recepcionado em sua redação originária, contudo, algumas observações merecem ser feitas.

Em primeiro lugar, o direito à livre associação sindical, assegurado aos servidores públicos civis, compreende a faculdade que lhes foi conferida de se organizarem e constituírem entidades voltadas para a defesa dos interesses da categoria.

Assim, o direito de sindicalização dos servidores públicos abrange, evidentemente, o direito de serem representados pelos sindicatos em juízo ou fora dele, nas demandas coletivas em que se discutem os interesses da categoria.

Trata-se do direito de substituição processual assegurado às entidades sindicais, nos termos do art. 8º, inc. III, da CF, o qual abarca os organismos criados para a defesa dos interesses das categorias de trabalhadores do setor público.

O segundo aspecto diz respeito à competência para o conhecimento de ação decorrente do exercício do direito de greve.

Consoante o art. 114, inc. II da CF, a Justiça do Trabalho é competente para processar e julgar “as ações que envolvam o exercício do direito de greve”.

Com base nesse dispositivo, alguns autores defendem ser da competência do Poder Judiciário Trabalhista qualquer causa que tenha origem na greve, inclusive a de servidores públicos submetidos ao regime estatutário.

Nesse sentido, SILVA (2008, p. 144):

Portanto, se for necessário à Justiça do Trabalho decidir um conflito do servidor com o Estado, proveniente do direito de greve e com base na Lei nº 8.112/90, não há dúvida sobre sua competência Quem o diz é a constituição. Abre-se assim à Justiça do Trabalho um amplo leque de competências, pouco importando que pertençam a outros ramos da Ciência do Direito. Se tiverem origem na greve, a competência será da Justiça do Trabalho.

Contudo, o Supremo Tribunal Federal manifestou-se a respeito do assunto, ao dar interpretação ao art. 114, inc. I da CF, modificado pela EC nº 45/2004⁵, quando deferiu medida liminar na ADI nº 3.395/DF (Rel. Min. Cezar Peluso, DJ 10/11/2006), decidindo que: “O disposto no art. 114, I, da Constituição da República, não abrange as causas instauradas entre o Poder Público e servidor que lhe seja vinculado por relação jurídico-estatutária”.

Desse modo, ficou estabelecido, provisoriamente, que a competência daquela justiça especializada se limitaria às causas em que não houvesse relação estatutária.

No mesmo sentido, foi a decisão do STF, nos MIs nº 670/ES e 708/PB, ao fixar a competência para julgamento das causas de dissídio de greve, da seguinte forma:

a) quando se tratar de greve de servidores estatutários:

– se a paralisação for de servidores federais, e a controvérsia estiver adstrita a uma única região da Justiça Federal, a competência será do Tribunal Regional Federal daquela região,

– se a paralisação for de servidores estaduais ou municipais, e a controvérsia estiver adstrita a uma unidade da Federação, a competência será do respectivo Tribunal de Justiça,

⁵ Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar: I – as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

– se a paralisação for de âmbito nacional, ou abranger mais de uma região da Justiça Federal, ou, ainda, abranger mais de uma unidade da Federação, a competência será do Superior Tribunal de Justiça.

b) no caso de greve de servidores regidos pela CLT, prevalece a competência da Justiça do Trabalho:

– se a paralisação for de servidores federais, estaduais ou municipais, e a controvérsia estiver adstrita a uma unidade da Federação, a competência será do Tribunal Regional do Trabalho daquela região,

– se a paralisação for de âmbito nacional, ou abranger mais de uma região da Justiça do Trabalho, a competência será do Tribunal Superior do Trabalho.

Os Acórdãos proferidos nos referidos Mandados de Injunção foram omissos a respeito dos servidores submetidos ao regime especial.

No entanto, o TST já havia adotado o entendimento de que o vínculo dos servidores públicos temporários com o Poder Público é de natureza administrativa (OJ nº 263 da SBDI), tendo o STF confirmado essa posição, no Conflito de Competência nº 7201/AM (Rel. p/ Acórd. Min. Ricardo Lewandowski, julg. 29/10/2008), em que foi declarada a competência da Justiça Comum Estadual.

Dessa forma, aplicam-se aos servidores públicos temporários as mesmas regras de competência para julgamento dos dissídios de greve instaurados pelos servidores estatutários.

O art. 6º trata dos direitos e deveres dos envolvidos na greve, *in verbis*:

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.

O artigo supracitado foi recepcionado sem alteração.

As garantias enumeradas nos incisos I e II constituem mecanismos essenciais para a realização de qualquer greve. De fato, caso não houvesse a possibilidade de

persuadir os colegas de trabalho a aderir à greve ou arrecadar fundos para a sustentação do movimento e divulgá-lo, este certamente não teria êxito.

Contudo, tais direitos não são absolutos, pois, em nenhuma hipótese, poderá haver constrangimento a direitos e garantias fundamentais de outrem, tais como a integridade física, a liberdade de consciência, a propriedade privada, o direito de ir e vir, etc.

Por isso, exige-se a utilização de meio pacíficos no exercício do direito de greve, aplicando-se o mesmo raciocínio em relação ao ente público empregador, ao qual é vedada a adoção de quaisquer medidas capazes de causar constrangimento ao empregado ou frustrar a divulgação do movimento.

O art. 7º estabelece que:

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.

O *caput* deste artigo foi recepcionado sem alteração, sendo suprimida a referência ao art. 9º em seu parágrafo único.

Trata-se de um assunto bastante polêmico, uma vez que diz respeito aos efeitos da participação em movimento grevista pelos servidores, envolvendo, especialmente, a questão do pagamento ou não da remuneração dos dias parados.

Cumprе observar, preliminarmente, que a remuneração do servidor é constituída pelo vencimento do cargo mais as vantagens pecuniárias permanentes instituídas por lei, consoante MELLO *apud* MORAES (2007, p. 168). Vencimento, por sua vez, é conceituado como “a retribuição pecuniária fixada em lei pelo exercício de cargo ou função pública” (MEDAUAR *apud* MORAES, 2007, p. 168).

Segundo a mencionada autora, o termo remuneração “reveste-se de caráter alimentar, sendo associada, portanto, à sua subsistência e à de seus familiares e dependentes” (MEDAUAR *apud* MORAES, 2007, p. 168).

Com a Emenda Constitucional nº 19/1998, foi introduzida uma nova modalidade remuneratória denominada subsídio, a qual foi destinada a determinadas categorias de agentes públicos, “consubstanciando-se em importância

salarial retributória de natureza alimentar, paga pelo Estado em retribuição de serviços prestados” (MELO *apud* MORAES, 2007, p. 168).

No mesmo sentido, DI PIETRO *apud* MORAES (2007, p. 168) afirma que o subsídio “não tem natureza de ajuda, socorro, auxílio, mas possui caráter retributório e alimentar”.

De acordo com a decisão do STF, o dispositivo em comento aplica-se à greve de servidores públicos, não sendo devidos, via de regra, os salários do período. Com efeito, colhe-se do voto do Min. Gilmar Mendes, nos MIs 670/ES e 708/PB, o seguinte trecho:

[...] nos termos do art. 7º da Lei nº 7.783/1989, a deflagração da greve, em princípio, corresponde à suspensão do contrato de trabalho. Na suspensão do contrato de trabalho não há falar propriamente em prestação de serviços, nem tampouco no pagamento de salários. Como regra geral, portanto, os salários dos dias de paralisação não deverão ser pagos, salvo no caso em que a greve tenha sido provocada justamente por atraso no pagamento ou por outras situações excepcionais que justifiquem o afastamento da premissa da suspensão do contrato de trabalho.

Ocorre que, em relação aos servidores estatutários, não existe um “contrato de trabalho” propriamente dito. De fato, tais servidores submetem-se a um regime jurídico estabelecido em lei que regula as condições de acesso, exercício, remuneração, direito e obrigações, entre outras questões, e ao qual o servidor simplesmente adere ao ingressar no cargo.

Portanto, a relação jurídica existente entre o servidor ocupante de cargo público e o Estado é de natureza estatutária, legal, e não contratual.

No contexto dos regimes, existem apenas três modalidades de ausência lícita ao serviço, quais sejam: férias, licenças e afastamentos. Não há a hipótese de “suspensão” do vínculo decorrente do cargo público.

Não sendo possível caracterizar a greve como férias ou licença, CERNOV (2011, p. 68) entende que a solução mais viável seria considerar esse período como de afastamento do cargo. Contudo, alerta a citada autora que:

[...] as hipóteses de afastamento do cargo público são aquelas especificadas nos próprios regimes jurídicos, e se esse não prever como tal a participação em greve, não se poderia simplesmente “inserir” uma nova modalidade de afastamento do servidor, sem ferir o princípio da legalidade (CERNOV, 2011, p. 68).

Vale registrar que a hipótese de afastamento do cargo público não corresponde à da suspensão do contrato de trabalho, pois no afastamento o vínculo é mantido em pleno vigor, diferenciando-se apenas os afastamentos remunerados dos não remunerados.

Assim, na esteira do pensamento de CERNOV (2011, p. 69), não se poderia determinar a aplicabilidade do artigo em referência aos servidores estatutários, já que o exercício da greve não suspende a vigência do cargo público ocupado.

Quanto aos servidores regidos pela CLT, cuja relação com a Administração Pública é de natureza contratual, ter-se-ia, então, a correta adequação ao art. 7º da Lei nº 7.783/1989.

No entanto, entende-se que o desconto na remuneração dos servidores referente aos dias não trabalhados acarreta um verdadeiro empecilho ao exercício do direito, devendo, portanto, ser afastada a premissa da suspensão do contrato de trabalho.

Nesse sentido, CERNOV (2011, p. 69) ensina que:

[...] melhor solução, a nosso ver, teria sido a determinar o não pagamento dos dias parados somente quando a greve fosse declarada abusiva. Isso porque o desconto da remuneração, no caso dos servidores públicos, torna indiscutivelmente desiguais as forças entre as partes envolvidas na greve, porque a perda do salário, aliada muitas vezes à intransigência dos administradores, acaba por funcionar como uma forma indireta – e assim abusiva – de tolher o exercício de tal direito.

A mencionada autora enfatiza a situação de desigualdade entre as partes na greve dos servidores públicos, acrescentando que:

Se numa relação privada é o próprio empregador quem sofre os prejuízos da paralisação de seus funcionários – da qual decorre a paralisação de sua produção ou prestação de serviços -, já no serviço público não é o próprio administrador que sofre, em seu patrimônio, os efeitos de uma greve, e nem sempre nossos governantes são responsáveis. A experiência demonstra que o engessamento das negociações ocorre com muito mais radicalização nas greves de serviços públicos do que nas greves dos setores privados, pois nestes a ambas as partes interessa a rápida solução do litígio, uma situação de igualdade que não se mostra presente naquelas. (CERNOV, 2011, p. 69-70)

PRADO (2008) adverte ainda que o não pagamento da remuneração dos dias parados constitui uma forma de punição pelo exercício do direito de greve, o que não pode ser aceito. Veja-se:

Induidoso que o exercício de um direito não pode redundar em uma sanção. Segundo a Súmula 316 do STF, a simples adesão a greve não constitui falta grave. Tampouco gera dúvidas a conclusão de que o não pagamento reveste-se de caráter de penalidade ao servidor faltoso. Contudo, descabe falar-se em corte de ponto em face de movimento paretista. Interpretação contrária levaria ao total esvaziamento de qualquer movimento reivindicatório por melhores condições por parte dos trabalhadores, constitucionalmente garantido, repita-se.

Não se pode olvidar que a remuneração do servidor tem caráter alimentar, motivo pelo qual o corte do pagamento significa suprimir o sustento do servidor e de sua família. Foi nestes termos a decisão proferida pela Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Agravo Regimental na Medida Cautelar nº 16.774/DF (Rel. Min. Hamilton Carvalhido, DJe 25/06/2010), para efeito de afastar a premissa da suspensão do contrato de trabalho:

AGRAVO REGIMENTAL EM MEDIDA CAUTELAR PREPARATÓRIA. DISSÍDIO DE GREVE. DESCONTO DOS DIAS PARADOS.

1. Esta Corte de Justiça tem admitido o deferimento de medida cautelar preparatória em se evidenciando a satisfação cumulativa dos requisitos de perigo de lesão grave e de difícil reparação ao direito da parte e de relevância da alegação, que devem ser afirmados na espécie.
2. O direito de greve, também deferido ao servidor público, ainda hoje se ressentido de lei que discipline o seu exercício, a determinar que o Excelso Supremo Tribunal Federal suprisse a mora legislativa, estabelecendo regras de competência e do processo de dissídio de greve, adotando solução normativa com vistas à efetiva concreção do preceito constitucional.
3. Não se ajusta ao regramento do Supremo Tribunal Federal o obrigatório corte do pagamento dos servidores em greve, muito ao contrário, estabelecendo a Corte Suprema competir aos Tribunais decidir acerca de tanto.
4. Enquanto não instituído e implementado Fundo para o custeio dos movimentos grevistas, o corte do pagamento significa suprimir o sustento do servidor e de sua família, o que constitui situação excepcional que justifica o afastamento da premissa da suspensão do contrato de trabalho, prevista no artigo 7º da Lei nº 7.783/89.
5. Agravo regimental improvido.

CERNOV (2011, p. 71) também observa a relevância da negociação nesse caso, afirmando que “a solução para a remuneração dos dias de paralisação ainda pode ser – e é melhor que seja – definida em acordo, quando esse ocorrer”. Com efeito, as partes podem convencionar a compensação ou abono dos dias não trabalhados, não existindo qualquer impedimento legal para tanto.

O STF excluiu, desde logo, da premissa de suspensão do contrato de trabalho os casos em que a greve for motivada justamente por atraso no pagamento da remuneração ou outras situações excepcionais, assim entendidas como aquelas

nas quais as reivindicações que fundamentam o movimento sejam de tal modo justificáveis que não se poderia impor ao servidor ter negado o direito à sua remuneração.

Segundo o art. 8º:

Art. 8º. A Justiça do Trabalho, por iniciativa de qualquer das partes ou do Ministério Público do Trabalho, decidirá sobre a procedência, total ou parcial, ou improcedência das reivindicações, cumprindo ao Tribunal publicar, de imediato, o competente acórdão.

Tal dispositivo foi recepcionado sem alteração.

Trata-se do julgamento das demandas coletivas que tenham origem na greve, que, no caso dos trabalhadores privados, pode ter como objeto a própria fixação das condições de trabalho (dissídio de natureza econômica), a interpretação de dispositivos legais ou cláusulas convencionais e a declaração de abusividade ou não do movimento (dissídio de natureza jurídica).

Contudo, em se tratando de servidores públicos, o dissídio de greve deve ser entendido como aquele de natureza jurídica, cujo objeto seja o de declarar a ilegalidade ou legalidade da greve e decidir sobre o direito ou não à remuneração dos dias de paralisação.

Essa é a conclusão que se extrai do voto proferido pelo Min. Gilmar Mendes, nos MIs 670/ES e 708/PB, ao ressaltar que:

[...] a par da competência para o dissídio de greve em si – no qual se discute a abusividade, ou não, da greve – também os referidos tribunais, nos seus respectivos âmbitos, serão competentes para decidir acerca do mérito do pagamento, ou não, dos dias de paralisação

Assim, a Corte ratificou o entendimento de que não cabe dissídio coletivo em favor de servidores públicos, no sentido daquele dissídio apto a obter uma sentença normativa que regule as condições de trabalho, conforme decidido no julgamento da ADIN 492/DF (Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 12/03/1993).

Isso porque os servidores públicos estão submetidos ao princípio constitucional da legalidade remuneratória (art. 37, inc. X), consoante já foi mencionado, não sendo possível, portanto, o estabelecimento de sentença normativa que fixe qualquer reajuste ou vantagem funcional.

A questão da competência para a apreciação das causas de dissídio de greve já foi analisada nos comentários ao art. 5º.

Quanto à legitimidade para instaurar o dissídio de greve, tem-na, via de regra, o ente público empregador, ao qual está diretamente ligada a categoria que deflagrou o movimento, como a União, no caso de servidores públicos federais ligados à Administração Direta dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário; o Estado ou Município, no caso de servidores estaduais ou municipais; e, na Administração Indireta, a autarquia ou fundação pública.

Segundo a Orientação Jurisprudencial nº 12 da SDC do TST, “não se legitima o Sindicato profissional a requerer judicialmente a qualificação legal de movimento paredista que ele próprio fomentou”. Assim, falta legitimidade ao sindicato representativo da categoria que deflagrou o movimento para pleitear a definição de sua legalidade. Tal orientação é aplicável à greve de servidores públicos, até mesmo porque a greve presume-se sempre legal, salvo se o empregador comprovar judicialmente sua ilegalidade.

No entanto, subsiste a legitimação do sindicato para instaurar dissídio contra o ente empregador na hipótese de pretender a declaração de prática de ato abusivo durante o movimento.

Foi conferida legitimidade ativa para a instauração de dissídio de greve ao Ministério Público, o qual poderá pleitear não só a declaração de ilegalidade da greve, como também a garantia de manutenção dos serviços essenciais, assim como é necessária a sua participação na lide quando o dissídio não tenha sido por ele instaurado.

O art. 9º, ao dispor sobre as atividades essenciais, determinou que fossem formadas equipes destinadas a garantir a manutenção dos serviços inadiáveis à população, nos seguintes termos:

Art. 9º Durante a greve, o sindicato ou a comissão de negociação, mediante acordo com a entidade patronal ou diretamente com o empregador, manterá em atividade equipes de empregados com o propósito de assegurar os serviços cuja paralisação resultem em prejuízo irreparável, pela deterioração irreversível de bens, máquinas e equipamentos, bem como a manutenção daqueles essenciais à retomada das atividades da empresa quando da cessação do movimento.

Parágrafo único. Não havendo acordo, é assegurado ao empregador, enquanto perdurar a greve, o direito de contratar diretamente os serviços necessários a que se refere este artigo.

No caso da greve de servidores públicos, o STF, por adaptação, conferiu a seguinte redação ao mencionado dispositivo:

Durante a greve, o sindicato ou comissão de negociação, mediante acordo com a entidade patronal ou diretamente com o empregador, manterá em atividade equipes de empregados, com o propósito de assegurar a regular continuidade da prestação do serviço público. Parágrafo único. É assegurado ao empregador, enquanto perdurar a greve, o direito de contratar diretamente os serviços necessários a que se refere este artigo.

Dentre os princípios que regem a Administração Pública, encontra-se o da continuidade do serviço público. Este princípio significa, nas palavras de GASPARINI *apud* CERNOV (2011, p. 50), que “o serviço público não pode sofrer solução de continuidade. Vale dizer: uma vez instituído há de ser prestado normalmente, salvo por motivo de greve”.

Na mesma esteira, SILVA (2008, p. 122) afirma que:

Se é verdade que a AP é curadora de determinados interesses que a lei define como públicos e considerando que a defesa, a manutenção e o prosseguimento deles devem ser obtidos a qualquer custo, este princípio deve ser conjugado com outro que permite sua interrupção provisória e setorial, quando se trata de exercício do direito de greve que, por ser também um valor constitucional, deve ser materializado a qualquer custo. [...] Portanto, o princípio da continuidade tem contraponto com o outro princípio, a paralisação momentânea do serviço público, por ocasião da greve do servidor.

Segundo a decisão proferida por aquela Corte, todo serviço público é essencial, para fins de aplicação da Lei nº 7.783/1989. Com efeito, não foram recepcionados os arts. 10 a 13, que tratam dos serviços ou atividades essenciais no setor privado, admitindo-se apenas a paralisação parcial dos serviços públicos, consoante a redação adaptada dos arts. 2º e 3º.

Entretanto, SILVA (2008, p. 123) observa que:

A própria Constituição já disse, em relação ao direito de greve em geral, que “A lei definirá os serviços ou atividade essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade” – Art. 9º, § 1º. Admitiu, pois, que há greves em atividades essenciais, tanto no serviço público quanto na atividade privada, já que não se fez qualquer distinção no texto constitucional. Logo, não há nenhum motivo para considerar todo e qualquer serviço público essencial para efeito do direito de greve. Há os que são e os que não são. Tudo dependerá do caso concreto.

Da mesma forma, CERNOV (2011, pp. 50-51) critica a generalização da essencialidade do serviço público, dizendo que:

Há, no setor público, determinados tipos de serviços que, embora importantes, não chegam a atingir a característica de essenciais, assim como há, no serviço privado, serviços que são mais essenciais à população do que muitos daqueles prestados pelo Estado.

É claro que os serviços públicos dizem respeito ao interesse geral da população, cujo atendimento é obrigação do Estado. Mas tão certo quanto essa assertiva, é a de que também nas atividades privadas há uma constante comutação de interesses no fornecimento de bens, produtos e serviços uns aos outros, os quais são ofertados pelos particulares, mas cuja interrupção na oferta dos bens ou na realização dos serviços igualmente coloca em risco necessidades inadiáveis da população.

A autora ainda indica que o elemento apto a determinar os requisitos para a greve não deveria ser o caráter público ou privado da atividade, mas sim o requisito contido na própria Lei nº 7.783/1989: “aquelas que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população” (art. 11, par. ún.) (CERNOV, 2011, p. 51).

É importante observar que a expressão “regular continuidade da prestação do serviço” não deve ser entendida como a mesma regular prestação do serviço que vinha ocorrendo normalmente, pois, se assim fosse, não haveria greve.

Não se trata, portanto, da integralidade na prestação do serviço, e sim “dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade”, nos termos do art. 11. Ocorre que, ao invés de ter sido determinada a aplicabilidade desse dispositivo ao rol de atividades essenciais, como na greve dos trabalhadores comuns, definiu-se que todos os serviços públicos são assim considerados, motivo pelo qual nunca poderá haver a paralisação total das atividades. Assim, houve, na verdade, a generalização do referido preceito para todo o serviço público, que acabou sendo absorvido pelos arts. 2º e 3º, com a redação modificada pelo STF.

Portanto, não há dúvidas de que a continuidade do serviço público a ser garantida durante a greve é aquela das equipes de empregados de que trata o art. 9º, uma obrigação que foi imposta, em conjunto, aos trabalhadores e ao ente público empregador, isto é, uma obrigação bilateral.

Contudo, a lei não fixou o percentual de trabalhadores destinados a garantir tais serviços, o qual deve ser definido mediante acordo com empregador. Inexistindo

acordo, caberá à própria categoria paredista formar as equipes, pois a greve será considerada abusiva, se essa obrigação não for cumprida⁶.

É facultado ainda ao empregador contratar pessoal temporário para atender as necessidades inadiáveis da comunidade, em conformidade com o parágrafo único do art. 9^a. Porém, essa contratação apenas é admitida diante da ausência de formação das equipes de empregados de que trata o *caput* deste dispositivo.

Conforme foi dito acima, os art. 10 a 13 não foram recepcionados pelo STF. Cabe, no entanto, transcrevê-los, para conhecimento:

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.

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.

Art. 12. No caso de inobservância do disposto no artigo anterior, o Poder Público assegurará a prestação dos serviços indispensáveis.

Art. 13. Na greve, em serviços ou atividades essenciais, ficam as entidades sindicais ou os trabalhadores, conforme o caso, obrigados a comunicar a decisão aos empregadores e aos usuários com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas da paralisação.

O art. 14 trata do abuso do direito de greve, *in verbis*:

⁶ Greve. Serviços essenciais. Garantia das necessidades inadiáveis da população usuária. Fator determinante da qualificação jurídica do movimento. É abusiva a greve que se realiza em setores que a lei define como sendo essenciais à comunidade, se não é assegurado o atendimento básico das necessidades inadiáveis dos usuários os serviços, na forma prevista na Lei nº 7.783/1989 (Orientação nº 38 do Tribunal Superior do Trabalho).

Constitui abuso do direito de greve a inobservância das normas contidas na presente Lei, bem como a manutenção da paralisação após a celebração de acordo, convenção ou decisão da Justiça do Trabalho.

Parágrafo único. Na vigência de acordo, convenção ou sentença normativa não constitui abuso do exercício do direito de greve a paralisação que:

I - tenha por objetivo exigir o cumprimento de cláusula ou condição;

II - seja motivada pela superveniência de fato novo ou acontecimento imprevisto que modifique substancialmente a relação de trabalho.

Em relação aos servidores públicos, o STF adaptou a redação desse dispositivo, inserindo dentre as hipóteses de abuso do direito de greve, “em especial, o comprometimento da regular continuidade na prestação do serviço público”.

De acordo com CERNOV (2011, p. 74), deve ser feita uma diferenciação entre “greve abusiva” e “greve ilegal”, tendo em vista os efeitos que geram de tal declaração.

A greve legal é aquela na qual foram cumpridas todas as formalidades e não foi praticado ato abusivo.

Quanto à greve ilegal, esta se subdivide em: a) greve irregular, sendo aquela na qual não foi cumprida alguma exigência formal, e b) greve abusiva, assim considerada aquela na qual, durante o seu curso, foi praticado algum ato abusivo.

Desse modo, apenas a greve abusiva ensejaria a responsabilização penal, civil e administrativa, conforme o ato abusivo cometido.

Podem ser apontados como casos de greve irregular, em razão do descumprimento de formalidade prevista na Lei nº 7.783/1989:

a) quando não houver a prévia tentativa de negociação das reivindicações que lhe deram causa (art. 3º);

b) quando não houver a deliberação em assembléia, ou esta não for convocada ou conduzida segundo as disposições previstas no Estatuto da entidade (art. 4º);

c) quando não houver o aviso prévio ao ente público empregador, ou este não atender à antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas (art. 3º, par. ún.).

Dentre as hipóteses de greve abusiva, destaca-se:

a) quando o sindicato não manter em atividade equipes de empregados com o propósito de assegurar a regular continuidade da prestação do serviço público (art. 9º);

b) quando forem utilizados meios não pacíficos de persuasão dos trabalhadores a aderirem à greve (art. 6º, inc. I);

c) quando for praticado qualquer ato que importe em violação ou constrangimento aos direitos fundamentais de outrem (art. 6º, § 1º);

d) quando forem praticados atos de persuasão que impeçam o livre acesso ao trabalho, ou causem ameaça ou dano à pessoa ou à propriedade (art. 6º, § 3º);

e) quando a paralisação for mantida após a celebração de negociação coletiva ou decisão judicial, salvo quando a paralisação tiver por objetivo exigir o cumprimento de cláusulas ou condições fixadas em acordo coletivo que deu fim à paralisação, ou fundada em fato superveniente que modifique substancialmente à relação de trabalho (art. 14).

Existem, ainda, hipóteses de cometimento de ato abusivo por parte do empregador, tais como:

a) a prática de ato que constitua violação ou constrangimento aos direitos fundamentais de outrem (art. 6º, § 1º);

b) emprego de meio para constranger o servidor ao comparecimento ao trabalho, ou frustrar a divulgação do movimento (art. 6º, § 2º);

c) demissão dos servidores grevistas ou líderes sindicais (art. 7º, par. ún.);

d) *lockout* (art. 17).

O art. 15, *caput*, dispõe que: “A responsabilidade pelos atos praticados, ilícitos ou crimes cometidos, no curso da greve, será apurada, conforme o caso, segundo a legislação trabalhista, civil ou penal.” E o seu parágrafo único: “Deverá o Ministério Público, de ofício, requisitar a abertura do competente inquérito e oferecer denúncia quando houver indício da prática de delito.”

Esse artigo foi recepcionado sem alteração pelo STF.

Trata-se da responsabilização por ato abusivo praticado no curso da greve, a qual deverá ser analisada, separadamente, nas instâncias civil, funcional e criminal, segundo as regras de verificação da autoria e requisitos de configuração regidos por cada uma dessas esferas.

A apuração da responsabilidade civil submete-se à regência dos arts. 927 a 954 do Código Civil, somente em caso de abuso cometido. Exige-se, portanto, a presença dos requisitos do ato ilícito, dano e nexa causal.

Em princípio, a responsabilização civil é direcionada ao sindicato que representa a categoria. De fato, é a entidade sindical que convoca as assembleias, declara a greve e dirige o movimento e as negociações, liderando, enfim, o conjunto de grevistas.

A entidade sindical também responde pelos atos praticados pelos sindicalistas que integram a categoria, já que, via de regra, estes agem no estrito interesse da categoria e em cumprimento às deliberações tomadas por ela. No entanto, eventual ação regressiva poderá ser exigida nos casos em que for extrapolada a competência interna ou descumprida uma decisão tomada pela assembléia, bem como nos casos de prática de ato abusivo específico cuja apuração demonstre que tenha sido praticado por iniciativa exclusiva do dirigente. Há igualmente direito de regresso contra os servidores grevistas nos casos em que ficar comprovado que o dano causado partiu da iniciativa de um servidor ou um grupo de servidores de forma voluntária e em oposição à orientação do sindicato.

No que diz respeito à responsabilidade administrativa, é pacífico o entendimento de que a simples participação em greve não caracteriza infração disciplinar, ainda que seja declarada a ilegalidade do movimento.

Nesse sentido, a Súmula nº 316 do STF dispõe que “a simples adesão à greve não constitui falta grave”.

Contudo, em havendo abuso do direito de greve, pode haver a responsabilização administrativa do servidor que praticou o ato abusivo.

A aplicação de qualquer sanção disciplinar deverá ser pautada nos princípios da tipicidade (o ato abusivo terá que estar previsto expressamente em lei como falta funcional), do devido processo legal (deverá ser apurado em processo administrativo disciplinar) e da ampla defesa, bem como a penalidade terá que ser aquela prevista em lei para a falta funcional específica.

O exercício da greve não interfere, igualmente, no estágio probatório, conforme decidiu o STF: “A simples circunstância de o servidor público estar em estágio probatório não é justificativa para demissão com fundamento na sua participação em movimento grevista por período superior a trinta dias” (RE 226.966, Rel. Min. Menezes Direito, DJe 20.08.2009).

É oportuno mencionar que as autoridades públicas que pratiquem qualquer ato abusivo, nos termos da Lei nº 7.783/1989, ou violem as regras administrativas, deverão também ser responsabilizados por abuso de poder.

No tocante à responsabilidade penal, o Código Penal de 1940 tipificou, em seu art. 200, a conduta de “participar de suspensão ou abandono coletivo de trabalho, praticando violência contra pessoa ou contra coisa”, atribuindo pena de detenção de 1 (um) mês a 1 (um) ano e multa, além da pena correspondente à

violência. E o art. 201 previu a conduta de “participar de suspensão ou abandono coletivo de trabalho, provocando a interrupção de obra pública ou serviço de interesse coletivo”, com pena de detenção de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Cumprе ressaltar que o citado diploma legal foi editado à época em que vigorava a Constituição de 1937, que proibía a greve, declarando-a recurso anti-social. Porém, com o reconhecimento desse direito, a partir da Constituição de 1946, e pela Constituição de 1988, inclusive em serviços ou atividades essenciais, assim como aos servidores públicos, resta claro que tais dispositivos não foram recepcionados.

Portanto, caso haja violência contra pessoa ou coisa durante a greve, tais atos serão punidos como crimes comuns de lesão corporal (art. 129) ou de dano (art. 163).

Prevalecem como figuras típicas que podem ser ligadas à greve os crimes contra a organização do trabalho previstos nos arts. 197 (atentado contra a liberdade do trabalho), 198 (boicotagem violenta) e 202 (invasão e sabotagem), além de eventuais crimes contra a honra tipificados nos arts. 138 (calúnia), 139 (difamação) e 140 (injúria).

Em caso de prisão durante a greve, a Lei nº 2.860/1956 estabelece que os dirigentes sindicais terão direito à prisão especial.

O art. 16 prevê que “para os fins previstos no art. 37, inciso VII, da Constituição, lei complementar definirá os termos e limites em que o direito de greve poderá ser exercido”.

Conforme já foi comentado, o STF, ao julgar os Mandados de Injunção 670/ES, 708/PB e 712/PA, propôs solução para a omissão legislativa com a aplicação, no que couber, da Lei de Greve da iniciativa privada aos servidores públicos. Portanto, tal dispositivo não foi recepcionado.

O art. 17 veda a prática conhecida como *lockout*, nos seguintes termos:

Art. 17. Fica vedada a paralisação das atividades, por iniciativa do empregador, com o objetivo de frustrar negociação ou dificultar o atendimento de reivindicações dos respectivos empregados (lockout).
Parágrafo único. A prática referida no caput assegura aos trabalhadores o direito à percepção dos salários durante o período de paralisação.

Esse artigo foi recepcionado sem alteração.

O *lockout* se insere entre os atos ilícitos que não se classificam como greve, consoante foi abordado no tópico 1.4, a respeito das modalidades de greve.

É legítimo, contudo, o chamado “*lockout* defensivo”, isto é, a paralisação das atividades por iniciativa do empregador, com a finalidade de defender o patrimônio e instalações próprios.

Por último, o STF recepcionou, em sua redação originária, o art. 18, *in verbis*: “ficam revogados a Lei nº 4.330, de 1º de junho de 1964, o Decreto-Lei nº 1.632, de 4 de agosto de 1978, e demais disposições em contrário”.

De acordo com esse dispositivo, foram abolidas quaisquer restrições ao direito de greve que não tenham correspondência com o regramento constitucional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo o exposto, resta claro que os servidores públicos civis podem exercer o direito de greve de forma plena, o qual obedecerá à regulação prevista na Lei nº 7.783/1989, com as alterações feitas pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento dos Mandados de Injunção nº 670/ES, 708/DF e 712/PA.

A decisão acima mencionada constituiu um importante paradigma a respeito do assunto, já que, até então, prevalecia o entendimento de que a norma do art. 37, inc. VII da CF era de eficácia limitada e desprovida de autoaplicabilidade, motivo pelo qual o exercício do direito dependia da edição da lei exigida pelo referido dispositivo.

Assim, diante da inércia do Poder Legislativo, mesmo depois de reiteradas notificações daquela Corte, o servidor público encontrava-se tolhido do exercício do referido direito, havendo não raros casos em que os Tribunais declararam a ilegalidade de movimentos grevistas no setor público, impondo-se severas penalidades aos servidores, como o corte no pagamento dos dias parados.

Agora, com a aplicação provisória da Lei de Greve da iniciativa privada aos servidores públicos, deve-se buscar uma interpretação consentânea com o espírito da nossa Constituição, que foi o de garantir o direito, e não dificultá-lo. Nessa perspectiva, defende-se a impossibilidade de qualquer restrição ou proibição ao seu exercício que já não tenha sido prevista na Lei Maior.

A partir da análise do “conjunto normativo” da Lei nº 7.783/1989 aplicável à greve dos servidores, extrai-se alguns pontos que merecem ser destacados.

Uma das questões de maior polêmica diz respeito à remuneração dos dias não trabalhados, que, a nosso ver, deve ser garantida, primeiramente, porque não há que se falar em suspensão do contrato de trabalho, no caso do servidor estatutário, cujo vínculo com o Poder Público é de natureza estatutária e não contratual, e, também, pelo fato de que o corte no pagamento deixa as partes em uma situação de desigualdade, funcionando como uma forma indireta de tolher o exercício do direito, além de privar o servidor do sustento próprio e de sua família, tendo em vista o caráter alimentar de tal verba. Portanto, entende-se que deve ser afastada a regra prevista no art. 7º, *caput*, da Lei de Greve, em relação aos servidores públicos.

No tocante ao disposto no art. 9º da Lei nº 7.783/1989, é necessário observar que a regular continuidade do serviço público não significa que os serviços devam ser prestados em sua totalidade, mas a garantia daqueles considerados indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, através das equipes de empregados, cujo percentual deverá ser definido em conjunto pela categoria paradedista e o ente público empregador. Vale registrar que existem, de fato, atividades essenciais e não essenciais, tanto no setor público quanto no privado, razão pela qual não deveria ter sido generalizada a essencialidade do serviço público.

A possibilidade de negociação coletiva também é um fator de grande importância para a greve dos servidores, devendo não apenas ser reconhecida, como, inclusive, incentivada, pois não há dúvidas de que a melhor solução para um conflito é aquela que as próprias partes convencionarem. Assim, ela poderá ser usada como forma de evitar a deflagração do movimento, o qual será considerado abusivo caso não tenha sido realizada a tentativa prévia de negociação (art. 3º), ou ainda para colocar um fim à greve, resolvendo, inclusive, a questão da remuneração dos dias parados.

Outra questão bastante relevante diz respeito à competência para apreciar as ações oriundas do direito de greve, que, de forma resumida, será da Justiça Comum, Estadual ou Federal, no caso de servidores estatutários e de regime especial, e da Justiça do Trabalho, quanto aos celetistas. O órgão julgador será definido de acordo com a abrangência da paralisação e a qualidade dos servidores. Por fim, cumpre observar que as causas de dissídio de greve se restringem à análise da legalidade ou ilegalidade do movimento e o mérito do pagamento dos dias não trabalhados.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 12 ago. 2011.

_____. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Rio de Janeiro, RJ, 7 de dezembro de 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 12 ago. 2011.

_____. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Rio de Janeiro, RJ, 1 de maio de 1943. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm>. Acesso em: 12 ago. 2011.

_____. **Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989**. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. Brasília, DF, 28 de junho de 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7783.htm>. Acesso em: 12 ago. 2011.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental na Medida Cautelar nº 16.774/DF**. Primeira Seção. Rel. Min. Hamilton Carvalhido. Julg. 23/06/2010. Publ. DJe 25/06/2010. Disponível em: <<http://www.stj.gov.br>>. Acesso em: 26 mai. 2011

_____, Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 670/ES**. Tribunal Pleno. Rel. Min. Maurício Corrêa. Julg. 25/10/2007. Publ. DJe nº 206, de 31/10/2008, ement. nº 2339-1, pp. 1-206. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 20 set. 2011

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 708/DF**. Tribunal Pleno. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julg. 25/10/2007. Publ. DJe nº 206, de 31/10/2008, ement. nº 2339-2, pp. 207-383. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 20 set. 2011

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 712/PA**. Tribunal Pleno. Rel. Min. Eros Grau. Julg. 25/10/2007. Publ. DJe nº 206, de 31/10/2008, ement. nº 2339-3, pp. 384-628. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 22 jul. 2011

CARVALHO Filho, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 20 ed. Rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lumens Juris, 2008.

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

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

EBERT, Paulo Roberto Lemgruber. **O novo perfil da greve de servidores públicos: Análise da Lei nº 7.783/89 à luz dos acórdãos proferidos pelo STF no julgamento dos Mandados de Injunção nº 670/ES, 708/DF e 712/PA**. Jus Navigandi, Teresina, ano 13, n. 1722, 19 mar. 2008. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/11066>>. Acesso em: 10 out. 2011.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 4 ed. Niterói: Impetus, 2010.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito do trabalho**. 21 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 26 ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional administrativo**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de direito do trabalho: história e teoria geral do direito do trabalho: relações individuais e coletivas do trabalho**. 20 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

PRADO, Leandro Cadenas. **O direito de greve do servidor público e o corte de ponto**. Disponível em: <http://www.cursoaprovacao.com.br/pesquisa/Artigos/ARTIGO_Greve_de_Servidores.pdf>. Publ. em 19 ago 2008. Acesso em 1 set 2011.

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

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 30 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.