



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS III
CENTRO DE HUMANIDADES
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**

INGRA DÁVILA LEITE LIMA

O EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE NA EDUCAÇÃO PÚBLICA

**GUARABIRA – PB
2018**

INGRA DÁVILA LEITE LIMA

O EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE NA EDUCAÇÃO PÚBLICA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Coordenação do Curso de Direito, da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Constitucional; Direito Administrativo e Direito do Trabalho.

Orientador: Prof. Me. Jossano Mendes de Amorim.

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

L732e Lima, Ingra Davila Leite.
O exercício do direito de greve na educação pública
[manuscrito] / Ingra Davila Leite Lima. - 2018.
42 p.
Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) -
Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Humanidades ,
2018.
"Orientação : Prof. Me. Jossano Mendes de Amorim ,
Coordenação do Curso de Direito - CH."
1. Educação. 2. Direitos Sociais. 3. Greve. 4. Constituição
Federal. I. Título
21. ed. CDD 331.892

INGRA DÁVILA LEITE LIMA

O EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE NA EDUCAÇÃO PÚBLICA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Coordenação do Curso de Direito, da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

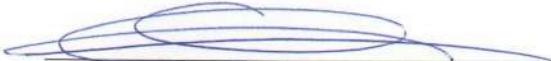
Área de concentração: Direito Constitucional; Direito Administrativo e Direito do Trabalho.

Aprovada em: 30 / 11 / 2018.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Me. Jossano Mendes de Amorim (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Carlos Braúlio de Silveira Chaves
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Me. Vinícius Lúcio de Andrade
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

AGRADECIMENTOS

Ao meu bondoso e amado Deus, princípio, meio e fim de todas as coisas, por Ele nunca ter me desamparado, sustentando-me com Seu amor. Como é lindo o amor D'Ele por mim. Senhor, eis-me aqui!

Mãe, foste enviada por Deus para encaminhardes a formação de seus filhos, cumpris uma grande e santa missão nesta terra: a luta cotidiana incessante pela vida e bem-estar de vossos filhos não passa despercebida. Obrigada por seu apoio, que tornou o meu caminhar mais leve!

Pai, aqui exalto seus benefícios e esforços, um verdadeiro herói de grande campanha em prol da formação intelectual de seus filhos, em defesa da educação absolutamente completa: intelectual, física e moral.

À minha querida avó, Teresinha Martilde (em memória), por ter iniciado a abertura das portas da sociedade em minha vida, encorajando-me constantemente a assumir minhas responsabilidades. Queria tecer-lhe um poema de imorredouras saudades, porque sentir saudades é uma maneira espiritual de se ficar. Minha querida avó, agora sei repetir tão somente: Obrigada!

A toda minha família, em especial minha Tia Maria do Socorro, por todos os ensinamentos; meu irmão Ícaro, que me estendeu a mão quando mais precisei, um exemplo de perseverança que sempre procurei seguir; meus sobrinhos Davi e Dante, por serem meu porto seguro, meu ponto de descanso e de partida.

A quem comemora comigo; segura a minha mão quando tudo é coisa demais e faz-me sentir protegida: meu noivo, Diego Cavalcanti Ferreira. Nesta reta final da graduação, nosso amor serviu-me de sustentáculo e influência para crer num futuro melhor para todos nós e a certeza da sua companhia para os dias seguintes.

A esta Universidade, minha mãe formadora, preparando-me como bacharel em Direito, bem como, todo o seu corpo docente, de quem obtive lições que levarei para sempre!

Ao meu orientador, prof. Jossano Amorim, que, com zelo e atenção, cumpre com maestria sua função perante esta instituição de ensino e me deu o norte necessário à elaboração deste trabalho, através de suas correções e incentivo.

Jamais poderia esquecer-me daqueles que dividiram dia a dia as dificuldades desta graduação, os colegas e amigos, os quais participaram de todo esse processo ao meu lado, sorriram e se lastimaram, mas nunca perderam a perseverança e serenidade em seus corações.

Às minhas colegas de faculdade e grandes amigas, em especial as que estiveram presentes durante a realização deste trabalho e que, constantemente, buscaram motivar-me e apoiar de alguma forma, Geórgia Abreu, Indianara Cavalcante e Raíssa Lucena.

Por fim, com muita gratidão, agradeço a todos que formam o escritório José Alberto Advocacia, onde obtive valiosas lições sobre prática jurídica.

“Nunca é alto o preço a se pagar pelo
privilégio de pertencer a si mesmo”.

Friedrich Nietzsche.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 O DIREITO DE GREVE	10
2.1 Conceitos e fundamentos	10
2.2 Desenvolvimento histórico	12
2.3 Direitos sociais	13
3 DIREITO À EDUCAÇÃO.....	15
3.1 O direito à educação na Constituição Federal de 1988	17
3.2 Serviços Públicos	18
3.3 Serviços essenciais	20
3.4 Art. 10 da Lei 7.783/89: rol exemplificativo ou rol taxativo	22
4 O EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE NA EDUCAÇÃO PÚBLICA.....	28
4.1 Mandado de injunção.....	33
4.2 Projetos de lei sobre a greve no setor público	34
4.3 Projetos de lei acerca da greve na educação	36
5 CONCLUSÃO.....	38
REFERÊNCIAS	41

O EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE NA EDUCAÇÃO PÚBLICA

Ingra Dávila Leite Lima*

RESUMO

Este trabalho trata-se de uma pesquisa doutrinária e jurisprudencial, tendo como objetivo trazer à tona a discussão de um tema que tem gerado grandiosa polêmica no cenário jurídico brasileiro, o direito de greve no setor público, fazendo uma análise histórica e enfatizando diversos pontos importantes, principalmente no que tangencia a greve nas instituições de ensino públicas, sejam elas escolas ou universidades. Ressaltando, também, a importância do exercício do direito de greve na educação pública, demonstra-se, através deste artigo, que a ponderação deve ser utilizada para assegurar a greve dos professores, bem como, a continuidade da educação pública, pois, como se sabe, atualmente, discute-se com afinco o que deveria prevalecer, a prerrogativa dos profissionais exercerem o seu direito à greve, para, assim, reivindicar as suas demandas, ou o direito à educação dos estudantes, que anseiam por aprender e têm sido prejudicados pelas incontáveis greves que se fazem presentes no cotidiano das instituições de ensino brasileiras. Descreve-se, através das leis, a real importância da greve, jurisprudências, códigos e legislações correlatas que tratam da temática, visando, ainda, buscar uma adequação quanto ao bom senso e o uso de tal instrumento como meio de obtenção de melhorias.

Palavras-chave: Educação. Direitos Sociais. Greve. Constituição Federal.

1 INTRODUÇÃO

Em se tratando da problematização existente sobre a greve na educação pública e a continuidade dos serviços essenciais, ante a reiterada omissão legislativa em regulamentar o direito de greve nos serviços públicos, por meio de lei específica, de acordo com o disposto no artigo 37, inciso VII da Constituição Federal de 1988, este artigo traz uma breve definição do direito de greve, desde os seus primórdios, até os dias atuais, discutindo aspectos gerais sobre os direitos sociais. Discutem-se, então, quais as implicações da greve dos servidores públicos na educação, e de que forma devem-se amenizar seus impactos na sociedade, bem como, assegurar o exercício ao direito de greve.

* Aluna de Graduação em Direito na Universidade Estadual da Paraíba – Campus III.
E-mail: ingra.dllima@hotmail.com

Divisa-se, aqui, claramente, a possível colisão entre dois valores juridicamente protegidos pela Constituição Federal: o direito de greve e o direito à educação, o que exige do intérprete uma lógica distinta à resolução dos conflitos de normas.

Como se sabe, para não existir no sistema jurídico o conflito de interesses entre normas que resguardam interesses coletivos tutelados pela Constituição Federal, é importante que se preze pela harmonia dos princípios colidentes, de modo que se aplique o mecanismo da ponderação. Destarte, não é necessária a eliminação de um direito para que outro possa continuar existindo, apenas que ambos existam através do seu exercício pacífico e equilibrado.

Assim, através da metodologia dedutiva para a construção deste artigo científico, num primeiro momento, o estudo aborda o histórico do direito de greve; a educação e os direitos fundamentais; daí percorrendo sobre seus elementos e suas correlações com o direito de greve. Posteriormente, analisa-se os entendimentos atuais sobre a greve na educação como um instrumento de luta, através dos projetos de Lei no Brasil acerca da greve na educação, os serviços essenciais e a diferenciação entre rol exemplificativo e taxativo, analisando a possibilidade da legislação atual ser aplicável ao caso dos serviços públicos, com o fito de construir um adequado raciocínio jurídico.

É importante mencionar que o presente trabalho tem como base a concepção de que a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família, a qual deverá ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Segue-se, também, o entendimento de que o ensino deverá ser ministrado com base nos princípios da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino, gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas, gestão democrática do ensino público, na forma da lei, garantia do padrão de qualidade e piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

A temática, portanto, demonstra-se muito importante, haja vista a necessidade de regulamentação do servidor público, no que tange ao direito de greve no setor público e às formas de resolução de conflito entre os dois direitos fundamentais: greve e educação, essa

última deve ser vista e tratada com a essencialidade que é inerente à sua própria natureza. Desta forma, colocam-se as questões: como proceder em casos de greve na educação, e quão importante é a continuidade do serviço público? Como atuar de modo a assegurar o exercício de greve dos servidores públicos e o direito fundamental à educação?

2 O DIREITO DE GREVE

2.1 Conceitos e fundamentos

Em observância ao art. 2º da Lei. 7.783/89, extrai-se o que pode ser entendido como um conceito sobre greve, vejamos:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se legítimo exercício do direito de greve a suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador.

Partindo do pressuposto de que o movimento paretista deve ser lícito, racional e proporcional, para o autor Carlos Henrique da Silva Zangrando, é possível identificar princípios que são inerentes ao direito de greve. São eles:

- a) atuação pacífica – a greve deve ser utilizada apenas como ultima ratio e mesmo assim, sem atos de violência;
- b) legitimidade – não obstante a previsão legal, é necessário que a greve seja compreensível, razoável e justa;
- c) informação e adequação – os grevistas devem informar claramente os fatos em que baseiam suas pretensões e os atos que pretendem praticar;
- d) suspensão dos contratos de trabalho – a greve suspende o contrato de trabalho;
- e) prevalência da decisão judicial – a decisão que declarar a ilegalidade da greve deve impedir a continuidade do movimento, sob pena de o mesmo ser constituído como abuso de direito;
- f) responsabilização por danos – os ilícitos e crimes cometidos durante a greve serão apurados de acordo com as leis trabalhistas, civis ou penais, conforme o art. 15 da lei 7.783/89 (ZANGRANDO, 2008).

Dessa forma, é possível conceituar a greve como uma maneira de buscar pelos interesses da classe trabalhadora a nível mundial, é a forma de os trabalhadores demonstrarem suas insatisfações na área trabalhista, bem como, pressionar o empregador a conceder as melhorias almejadas, através da paralisação coletiva dos serviços prestados.

Acerca dos fundamentos da greve pelos dizeres do doutrinador Sagadas Vianna (1959, p. 107): “a greve é uma demonstração de força e união da classe trabalhadora, ‘de natureza violeta’, mas controlada, compreendida e consentida”, portanto, compreende-se como uma

ferramenta meio de um coletivo para chegar ao fim, qual seja o de proporcionar um debate junto aos empregadores, justificada pela necessidade de se ponderar a hipossuficiência dos trabalhadores na relação de emprego.

O art. 9.º da Constituição Federal assegura o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender. O § 1º deste artigo diz que a lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade e o § 2º afirma que os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei.

Atualmente, o entendimento doutrinário majoritário diz que a natureza jurídica da greve, dentre as características que são inerentes à democracia, enquadrando-a como um direito fundamental de direito coletivo, advindo da autonomia coletiva privada. Nesse diapasão, assim diz o jurista Santiago Pérez del Castillo:

A inclusão da greve nos textos constitucionais lhe dá uma categoria de direito fundamental que se deve considerar principalmente porque surge, de um lado, a questão de tratar-se de um direito específico e diferente do direito de livre escolha do trabalho e, de outro, a questão da medida em que lhe é concedida uma proteção que vá mais além da relação individual entre o patrão e seus empregados. (CASTILLO, 1994, p. 56).

O art. 37, VII, da Constituição Federal, diz que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e que o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica.

Ocorre que, decorridos 30 (trinta) anos da promulgação da Constituição Federal, a Lei de Greve do Setor Público ainda não foi elaborada, e o Supremo Tribunal Federal, em análise do tema, no ano de 2007, decidiu que deveria ser utilizada a Lei de Greve do Setor Privado “naquilo que couber”, enquanto o legislativo não normaliza a matéria.

Existe uma grande divisão de pensamentos no que tange à questão da greve no setor da educação, tendo sido apresentada uma Proposta de Emenda à Constituição para definir a educação como serviço essencial e regulamentar o direito de greve no setor (PEC 53/2016).

Assim, de acordo com doutrina sobre o tema e com a Lei n. 7.783/89, conclui-se que como definição da greve e de seus fundamentos, pode-se enxergá-la como um instrumento de autotutela de interesses, sob o qual um grupo trabalhista, através de um meio de coerção, ao paralisarem suas atividades laborais, buscam obter dos empregadores melhorias trabalhistas. Nas palavras de Hélène Sinay,

a greve é “a recusa coletiva e combinada de trabalho, manifestando a intenção dos assalariados de se colocarem provisoriamente fora do contrato, a fim de assegurar o sucesso das suas reivindicações. (SINAY, 1966, p. 133).

2.2 Desenvolvimento histórico

A greve, como instrumento de obtenção de melhorias, está intimamente relacionada ao trabalho, a própria origem da palavra greve remonta às reuniões que aconteciam em torno de uma praça francesa, conhecida por “Place de La Gravé”, no século XVIII, onde se reuniam os trabalhadores e desempregados, para procurar emprego e expor suas insatisfações em relação às condições de trabalho.

Advindo da Revolução Industrial, juntamente com os ideais da Revolução Francesa, o movimento paredista ganhou força com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, adotada em 1789 pelo governo francês, que reafirmava a ideia de igualdade entre os indivíduos. Assim sendo, tornaram-se intolerável as imposições unilaterais do empregador, que resultavam em péssimas condições de trabalho.

A evolução histórica da greve passou por diversos momentos, tendo sido considerada como um delito, no tocante ao direito penal, como um ilícito e, na esfera civil, pelo não cumprimento injustificável do contrato. Contudo, o surgimento da Organização Internacional do Trabalho, em 1919, propiciou que lentamente fosse reconhecido o exercício da greve no mundo, no primeiro momento apenas no setor privado e só recentemente no setor público.

Vale destacar que, apesar de até os dias atuais a OIT não sustentar nenhum posicionamento expresso sobre o tema, seja no âmbito privado ou público, é certo que através da compreensão de algumas de suas convenções, chega-se ao entendimento de que o direito de greve é implicitamente reconhecido a ambos os setores, em razão de que o mencionado direito está intimamente interligado aos preceitos de liberdade, igualdade e fraternidade do cidadão.

Em razão de o exercício da greve estar relacionado ao trabalho, não há como sua origem ser atribuída à Antiguidade, destarte, no Brasil, só é possível falar em greve após a abolição da Escravatura, a partir da promulgação da Lei Aurea, em 1888. Nesse sentido, Melo (2006, p. 22) assevera que:

[...] a história evolutiva de greve no Brasil está estritamente relacionada com o modelo de liberdade e autonomia sindicais reinantes, sendo certo que sempre esteve permeada por preconceitos, como consequência inerente ao sistema atrasado e corporativista de relações de trabalho implementado no país desde o Brasil colônia.

Após um longo caminho trilhado entre vedações e reconhecimento do direito de greve, em 1988 foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, conhecida como Constituição Cidadã, a qual disciplinou acerca da greve como um direito fundamental, em seu art. 9º, bem como a enquadrando no Capítulo II, relativo aos direitos sociais, o Título II, referente aos direitos e garantias fundamentais.

2.3 Direitos sociais

Sem qualquer pretensão de esgotar a abordagem sobre o tema do direito social, pois sua importância e fascínio justificariam um estudo exclusivamente dedicado a ele, este capítulo aborda apenas brevemente seu desenvolvimento histórico e suas características.

Por sua definição, podemos apontar os direitos fundamentais como asseguradores dos direitos e garantias das individualidades do ser humano, com a finalidade de respeitar a sua dignidade e o pleno desenvolvimento da dignidade humana, e, ainda, tais direitos defendem que os princípios de liberdade e igualdade estejam positivados nos ordenamentos jurídicos a nível local e mundial.

O primeiro código de leis escritas da humanidade de que se tem notícias é o Código de Hamurabi, datado aproximadamente do século XVIII a.C, e hoje encontra-se em exposição em Paris, no museu do Louvre.

Segundo leciona o doutrinador Norberto Bobbio (1992), positividade das declarações nos textos das Constituições é a passagem da teoria à prática. E foi esse o caminho percorrido pelos direitos sociais, os quais surgiram com o processo de constitucionalização dos direitos, desencadeado no final do século XVIII, com a declaração dos direitos do povo de Virgínia, em 1776, a constituição norte-americana, de 1787, e a declaração francesa, de 1789.

Com o passar dos tempos, surgiu o que seria a representação da primeira tentativa da humanidade de fixar atitudes humanitárias a serem seguidas mundialmente, independente de gênero, sexo, raça e religião: a Declaração Universal dos Direitos do Homem, assinada em Paris, em 10/12/1948, alicerçada nos princípios religiosos do cristianismo, juntamente com os ideais da Revolução Francesa.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem foi proclamada pela ONU, na Resolução n. 217 da Organização das Nações Unidas, que também foi assinada pelo Brasil, de forma que a referida declaração serviu como espelho à Constituição Federal de 1988, a qual trouxe, em seu Título II, os Direitos e Garantias Fundamentais, subdivididos em cinco

capítulos: direitos individuais e coletivos; direitos sociais; direitos de nacionalidade e direitos políticos.

O Estado Social de Direito deve garantir os direitos referentes à educação, saúde, trabalho, previdência social, lazer, segurança, proteção à maternidade e à infância, com a finalidade de concretizar a igualdade social. Nos estudos do doutrinador Vólia Bomfim Cassar (2007), há uma advertência de Anatole France, no sentido de que o Direito e a justiça não podem sancionar as injustiças. O doutrinador Vólia ainda apoiou seus estudos nos ensinamentos de Roberto Lyra Filho:

Justiça Social, antes de tudo: é atualização dos princípios condutores, emergindo nas lutas sociais, para levar à criação duma sociedade em que cessem a exploração e a opressão do homem pelo homem; e o Direito não é mais nem menos do que a expressão daqueles princípios supremos enquanto modelo avançado de legítima organização social da liberdade. Urge, assim, uma nova ordem econômica internacional fundada num pacto de solidariedade em escala mundial, que consagre a cooperação responsável de todos os povos (LIRA FILHO, *apud* CASSAR, 2007, p. 62).

De maneira sucinta, aponta-se que as principais características dos direitos fundamentais são: historicidade; imprescritibilidade; irrenunciabilidade; inviolabilidade; universalidade; concorrência, ou seja, podem ser exercidos vários Direitos Fundamentais ao mesmo tempo; efetividade; interdependência e complementaridade, de maneira que os direitos fundamentais se complementem e que sejam exercidos de maneira absoluta, através do uso da ponderação.

Nos termos do art. 6.º, na redação dada pelas ECs ns. 26/2000 e 64/2010, são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados, na forma da Constituição.

Trata-se de desdobramento da perspectiva de um Estado Social de Direito, tendo como documentos marcantes a Constituição mexicana, de 1917, a de Weimar, na Alemanha, de 1919, e, no Brasil, a de 1934.

Sem dúvida, os direitos sociais previstos no art. 6.º caracterizam-se como o conteúdo da ordem social, que aparece bem delimitada em um título próprio da Constituição.

Segundo José Afonso da Silva (1992, p. 183), os direitos sociais “disciplinam situações subjetivas pessoais ou grupais de caráter concreto”, e mais,

os direitos econômicos constituirão pressupostos da existência dos direitos sociais, pois, sem uma política econômica orientada para a intervenção e participação estatal na economia não se comporão as premissas necessárias

ao surgimento de um regime democrático de conteúdo tutelar dos fracos e dos mais numerosos (SILVA, 1992, p. 183).

Assim, os direitos sociais, direitos de segunda dimensão, apresentam-se como prestações positivas a serem implementadas pelo Estado (Social de Direito) e tendem a concretizar a perspectiva de uma isonomia substancial e social na busca de melhores e adequadas condições de vida, estando, ainda, consagrados como fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1.º, IV, da CF/88).

Enquanto direitos fundamentais (alocados no Título II da CF/88), os direitos sociais têm aplicação imediata (art. 5.º, § 1.º) e podem ser implementados, no caso de omissão legislativa, pelas técnicas de controle, quais sejam, o mandado de injunção ou a ADO (Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão).

3 DIREITO À EDUCAÇÃO

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

É imprescindível a educação, pois possibilita que os indivíduos atuem de modo a efetivar suas liberdades através da compreensão da importância do exercício de seus direitos e deveres. Assim, a educação consagra-se como pré-requisito essencial para o desenvolvimento de qualquer nação, haja vista que proporciona capacidade crítica à sua coletividade, alcançando, de fato, uma democracia participativa e consciente.

Após a Segunda Guerra Mundial, os direitos fundamentais ganharam força, e, então, em todo o mundo, iniciou-se uma série de medidas para garantir o reconhecimento do direito à educação, por ser entendido como consagrador da dignidade humana, o qual vem sendo discutido em diversos tratados e acordos internacionais.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 10 de dezembro de 1948, promulgada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, disciplina, entre seus artigos, que toda pessoa tem direito à instrução gratuita, elementar e obrigatória, a qual promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos.

A Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, de dezembro de 1960, teve como foco a discriminação no campo de Ensino, considerando que a palavra discriminação, acerca do tema educação, estende-se a casos em que qualquer pessoa

ou grupo de pessoa é privado dos diversos tipos ou graus de ensino, além de que, não se deve limitar um nível inferior de educação a uma camada da sociedade.

Por sua vez, a Declaração Mundial de Educação para Todos, promulgada em 1990, na cidade de Jomtien, na Tailândia, também conhecida como Conferência de Jomtien, a qual, mais tarde, fora recepcionada pela Organização das Nações Unidas Para a Educação Ciência e Cultura, dispõe em seu art. 1º sobre garantir educação de qualidade para todos e aprendizagem ao longo da vida, vejamos:

1. Cada pessoa - criança, jovem ou adulto - deve estar em condições de aproveitar as oportunidades educativas voltadas para satisfazer suas necessidades básicas de aprendizagem. Essas necessidades compreendem tanto os instrumentos essenciais para a aprendizagem (como a leitura e a escrita, a expressão oral, o cálculo, a solução de problemas), quanto os conteúdos básicos da aprendizagem (como conhecimentos, habilidades, valores e atitudes), necessários para que os seres humanos possam sobreviver, desenvolver plenamente suas potencialidades, viver e trabalhar com dignidade, participar plenamente do desenvolvimento, melhorar a qualidade de vida, tomar decisões fundamentadas e continuar aprendendo. A amplitude das necessidades básicas de aprendizagem e a maneira de satisfazê-las variam segundo cada país e cada cultura, e, inevitavelmente, mudam com o decorrer do tempo. (DECLARAÇÃO DE JOMTIEN, 1990, p. 50).

Chama-se, aqui, atenção para a discussão que surgiu no Brasil na ADO 1.698 (Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão), ajuizada em 29/10/1997 pelos partidos políticos PT, PC do B e PDT, e que veio a ser decidida pelo STF depois de 12 anos de tramitação.

Os partidos requeriam a declaração de inconstitucionalidade em razão da inércia governamental na área da educação, pedindo o reconhecimento de que o Governo estava sendo omissos na erradicação do analfabetismo e, assim, que se fixasse o prazo de 30 dias para a adoção de medidas efetivas.

O STF, por maioria, venceu o Min. Marco Aurélio, apesar de reconhecer que muito ainda precisa ser feito em relação à educação no Brasil, julgou improcedente o pedido. Vejamos:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO EM RELAÇÃO AO DISPOSTO NOS ARTS. 6º, 23, INC. V, 208, INC. I, e 214, INC. I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ALEGADA INÉRCIA ATRIBUÍDA AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA PARA ERRADICAR O ANALFABETISMO NO PAÍS E PARA IMPLEMENTAR O ENSINO FUNDAMENTAL OBRIGATÓRIO E GRATUITO A TODOS OS BRASILEIROS. 1. Dados do recenseamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística demonstram redução do índice

da população analfabeta, complementado pelo aumento da escolaridade de jovens e adultos. 2. Ausência de omissão por parte do Chefe do Poder Executivo federal em razão do elevado número de programas governamentais para a área de educação. 3. A edição da Lei n. 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) e da Lei n. 10.172/2001 (Aprova o Plano Nacional de Educação) demonstra atuação do Poder Público dando cumprimento à Constituição. 4. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão improcedente. (ADI 1.698, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 25.02.2010, Plenário, DJE de 16.04.2010).

Destarte, resta comprovado, de maneira cristalina, que apesar de ser assegurado como um Direito fundamental em escala mundial há muito o direito à educação vem sendo negligenciado no Brasil, causando diversos prejuízos à sociedade, bem como ao desenvolvimento do país, o que deve ser urgentemente sanado.

3.1 O direito à educação na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 6.º, afirma que são direitos sociais **a educação**, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados.

De forma mais específica, o direito à educação é tratado no art. 208/ CF 88, destinado a, de certa forma, conceituar, detalhar e reforçar a importância do referido direito na Carta Magna, e, ainda, regularizar a exigência de cumprimento desse direito pelo Poder Público.

O direito à educação, no âmbito público, além da proteção na Constituição Federal, também é disciplinado em legislação infraconstitucional, como, por exemplo, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o Plano Nacional de Educação e os pareceres e resoluções dos Conselhos de Educação.

Não se pode falar em uma vida digna para o ser humano se o Estado não proporcionar, efetivamente, as condições necessárias para que a população possa ter o mínimo existencial e, assim, possa se utilizar das ações oferecidas pelo Estado para progredir na vida.

A saúde, a alimentação e todos os demais direitos sociais dependem primordialmente da educação para poderem existir. Se não for através das universidades, como formar-se-ão os profissionais da saúde (médicos, odontólogos, enfermeiros, nutricionistas etc.), ou aqueles que vão lidar diretamente com a terra e com os animais, para que o alimento possa existir? Para que a moradia possa existir, para que as habitações populares e todas as demais obras de interesse público possam se concretizar, é de fundamental importância que as universidades formem os engenheiros.

É evidente que a educação é um meio eficaz de um país transformar a sua sociedade para melhor. Com uma educação de qualidade, e que seja sem preconceitos, disseminada por toda a população, o país pode crescer, no sentido de qualidade de vida, melhoria das condições de trabalho, entre outros benefícios.

Outro ponto que depende fundamentalmente da educação é a economia, pois, sem educação de qualidade não se formam profissionais capacitados que desenvolvam tecnologias e produtos que tenham valor comercial e que possam ser negociados com as demais nações.

Pode-se citar, como exemplo, a tecnologia utilizada nas Eleições brasileiras. Poucos países no mundo têm um sistema eleitoral tão avançado quanto o sistema brasileiro. As urnas eletrônicas são o que de mais avançado existe no campo da ciência tecnológica para que o processo de contagem de votos e apuração de resultados seja rapidamente apresentado à população. Até mesmo países considerados desenvolvidos, como os Estados Unidos da América, ainda utilizam o arcaico voto em papel. Mas como foi possível desenvolver a urna eletrônica? Ora, apenas com a educação! Ou, por acaso, as academias que desenvolveram essa tecnologia teriam alguma chance de sucesso sem um investimento substancial nos estudantes e professores, para que estes pudessem ter criado essa inovação tecnológica?

Dessa forma, resta visivelmente demonstrado que a importância da educação é absoluta, pois contribui para o desenvolvimento de todos os setores do país, bem como para o desenvolvimento da cidadania e da conscientização política na sociedade democrática. Assim, por ser um direito social, deve ser garantido a todos indiscriminadamente.

3.2 Serviços Públicos

No cenário brasileiro, apesar de os serviços públicos aparecerem expressamente na Constituição desde a Carta Magna de 1934, tal instituto não foi definido positivamente no texto do ordenamento pátrio. Por oportuno, é válido citar a observação do Ministro Eros Grau ao comentar que a significação do serviço público não deve ser buscada a partir de um conceito, mas de uma noção. Para ele, quando a doutrina revela um conceito indeterminado, há, sim, noção, e esta é entendida como uma ideia que se desenvolve a si mesma por contradições e superações sucessivas e que é, pois, homogênea ao desenvolvimento das coisas.

Assim, como noção de definição pode-se citar, em sentido amplo, as atividades que suprem as necessidades da coletividade atendidas pelo Estado como serviços públicos, com o objetivo de proporcionar condições de acesso aos bens essenciais à vida de cada indivíduo

integrante da sociedade. De acordo com os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello:

serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça às vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais –, instituídos em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo. (MELLO, 2010, p. 89).

Vale mencionar que, de acordo com as lições de Di Pietro (2004), servidores públicos são pessoas físicas que prestam serviço ao Estado e às entidades de Administração Indireta, com vínculo empregatício e remuneração paga pelos cofres públicos, de modo que, por possuírem ligação direta com a Administração Pública, podem ser classificados como celetistas, estatutários e temporários.

É importante mencionar que nas descrições doutrinárias atuais sobre serviços públicos, o que realmente é colocado em foco é a sociedade como destinatária das atividades fins, e o Estado como provedor das demandas sociais, de maneira direta ou indireta, nos precisos termos do art. 175, da atual Constituição, não como detentor soberano do poder. Vejamos:

Art. 175. Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado. (BRASIL, 1988, p. 108).

Necessário é mencionar que não há como se falar em liberdade do Estado para escolher quais serviços devem ser prestados à sociedade, posto que o sistema jurídico vigente apontou os princípios constitucionais, do título primeiro da CF/88, como definidores dos serviços, por conterem as finalidades e objetivos da República Federativa do Brasil.

Desta forma, deve-se comentar que a prestação de serviços públicos segue um regime determinado pelos princípios que são inerentes à Administração Pública, no § 1º, do art. 175, o legislador infraconstitucional explicitou os princípios que compõem a noção de serviço público adequado, quais sejam: (i) generalidade; (ii) modicidade; (iii) continuidade; (iv)

regularidade; (v) eficiência; (vi) segurança, (vii) atualidade e (viii) cortesia. Por fim, segue-se o ensinamento da doutrinadora Odete Medauar, a qual diz:

Em essência, o serviço público significa prestações; são atividades que propiciam diretamente benefícios e bens, aos administrados, não se incluindo aí as de preparação de infra-estrutura (arquivo, arrecadação de tributos). Abrange prestações específicas para os indivíduos – água, telefone – e prestações genéricas –iluminação pública, limpeza de rua. (MEDAUAR, 2018, p. 33).

Por este trabalho tratar da greve na educação pública, é imperioso destacar o princípio da continuidade dos serviços públicos, pois, com efeito, sem a garantia de que o serviço seja ofertado indistintamente a todos, de maneira contínua, não haverá direito assegurado, o qual pode ser apontado como um mecanismo de efetiva redução das desigualdades sociais.

O princípio da continuidade versa sobre a impossibilidade de interrupção da prestação do serviço, pelo fato de que as atividades prestadas pelo Estado são todas essenciais e indispensáveis à sobrevivência ou à normalidade da vida.

No entanto, com o decorrer do tempo, as atividades desempenhadas pelo Estado foram aumentando, de modo que a doutrina e jurisprudência entenderam que algumas são mais essências do que as outras, assim, os direitos assegurados pelos serviços públicos poderiam sucumbir em algumas situações determinadas em lei, como exemplo, o art. 10, da Lei 7783/89, define quais são os serviços essenciais na atividade privada, e, como se sabe, diante da omissão legislativa, a mesma lei é usada por analogia aos serviços públicos.

Assim, é possível admitir que existam restrições ao princípio da continuidade, mediante a atualização de ponderação, de acordo com cada caso em concreto, pois diante de conflitos entre direitos assegurados em lei, não se pode aceitar que um seja suprimido face ao outro, posto que todos devem coexistir pacificamente.

3.3 Serviços essenciais

Os serviços essenciais são aqueles considerados extremamente necessários para a população brasileira. Nos serviços ou atividades essenciais, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados, de comum acordo, a seguir algumas pontuações determinadas pela Lei n. 7.783/89 para deflagrar a greve, por exemplo, garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

O artigo 10, da Lei n. 7.783/89, cita alguns serviços tidos como essenciais, a exemplo da assistência médica, energia elétrica, fornecimento de água, entretanto, o rol não aponta a educação, tal omissão seria solucionada com a aprovação da PEC 53/2006.

Conforme será delineado no item a seguir, de acordo com o voto do Ministro do STF Eros Grau, ao julgar o MI 721, os servidores públicos não podem paralisar totalmente suas atividades, devendo ser mantido o exercício parcial, pois prevalece a ideia de que todos eles são essenciais. No entanto, tal determinação comumente deixa de ser observada perante as deflagrações de greve na educação, o que não pode ser tolerado em face dos inúmeros prejuízos causados à sociedade.

É importante ressaltar que serviço público, em sentido amplo, é o conjunto de atividades prestadas pelo Estado que têm por fim atender às necessidades oriundas da vida em sociedade. Conforme preleciona Celso Antônio Bandeira de Mello:

serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça às vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais –, instituídos em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo. (MELLO, 2018, p. 183).

Portanto, o princípio da continuidade é um dos princípios basilares da Administração, que visa à contínua prestação dos serviços públicos, pois atende os interesses da coletividade. Contudo, a partir da ampliação dos serviços prestados pelo Estado, somada ao fato de que o direito à greve, por ser fundamental, não poderia ser totalmente inutilizado, apesar da supremacia do interesse público em face dos interesses individuais, através da ponderação, verificou-se que nem todos os serviços poderiam ser configurados como essenciais, apenas os mais gravosos, e que, mesmo os essenciais, podem utilizar da greve, desde que interrompam apenas parcialmente suas atividades.

Para superar tal impasse, é interessante que, por coerência e também com o uso da ponderação, a educação, que já é assegurada como um direito fundamental na Constituição Federal, seja também enquadrada no rol de serviços essenciais da Lei n. 7.783/89.

É imperioso que o Estado e a sociedade em geral considerem a educação como um serviço essencial, pois, ao garantir tal direito para toda a sociedade, o Estado não possibilita apenas uma integração dos indivíduos ao trabalho, vai muito mais além, possibilitando o desenvolvimento de políticas e ações que concretizam o desenvolvimento social do país.

No cenário jurídico atual, a educação precisa ser tratada com a essencialidade que lhe é inerente, pois a ela estão conferidas funções centrais capazes de possibilitar o desenvolvimento do país com toda a sua potencialidade. É possível apreender sobre o caráter essencial da educação a partir de prescrições do Banco Mundial:

Detalhados estudos econométricos indicam que as taxas de investimentos e os graus iniciais de instrução constituem robustos fatores de previsão de crescimento futuro. Se nada mais mudar, quanto mais instruídos forem os trabalhadores de um país, maiores serão suas possibilidades de absorver as tecnologias predominantes, e assim chegar a um crescimento rápido da produção. (...) O desenvolvimento econômico oferece aos participantes do mercado de trabalho oportunidades novas e em rápida mudança (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 26-35).

Essas tendências, observadas mundialmente, expressam-se de forma heterogênea em diferentes contextos nacionais; no Brasil, mesclam-se com problemas sociais jamais resolvidos, como a profunda desigualdade da distribuição da renda, o analfabetismo e os baixos índices de escolaridade que atingem grande parte da população, e a saúde, tudo com implicações perversas nas parcas condições para o exercício da cidadania, que apenas agravam-se diante de greves no setor educacional que se prolongam por longos anos.

Destarte, a educação deve ser enquadrada no rol dos serviços essenciais, para que se submeta às especificações estabelecidas pela lei de greve dos setores privados, enquanto não se é superada a omissão legislativa da greve nos serviços públicos. Em razão de que, apenas a sociedade vem sendo penalizada pelos ônus das greves extensas, o que deve ser amenizado por meio da ponderação.

3.4 Art. 10 da Lei 7.783/89: rol exemplificativo ou rol taxativo

Primeiramente, faz-se importante apresentar a distinção entre essas duas modalidades de listas. No Rol Taxativo, a legislação aplica-se somente aos casos listados neste rol. Já no Rol Exemplificativo, a lei aplica-se aos casos listados e também aos semelhantes a ele.

De acordo com a inteligência da Lei 7.783/89, em seu 10.º artigo:

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.

Como visto, a celeuma se dá em classificar a lista apresentada no artigo como exemplificativa ou taxativa, ou seja, a doutrina e a jurisprudência têm avaliado se a interpretação deve ser subjetiva, enquadrando outros casos semelhantes na mesma situação dos incisos do artigo, ou objetivos, sendo as hipóteses limitadas aos incisos.

Neste sentido, ao realizar pesquisa no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal, baseada nos artigos da Constituição em que há referência ao direito de greve dos servidores públicos, no caso, os arts. 37, VII, 15; e 142, §3º, IV, 16. Através do art. 37, VII, pois apesar da competência jurisdicional do exercício do direito de greve ser da Justiça do Trabalho (art. 114, II e §3º CF), com a inovação trazida pela EC 45/043, a matéria pode ser objeto de ações no STF, como em caso de ADIN's, Mandados de Segurança, encontramos os seguintes acórdãos:

ADI 341-MC, Rel. Min. Celio Borja, DJ 14/09/90
 MI 20, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 22/11/9
 6 MI 438, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 16/06/95
 ADI 1.696, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 14/06/02 (precedente ADI 1.306-MC, 30/6/9517).
 RE 185.944, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 07/08/98
 ADI 1.333-MC, Rel. Min. Octavio Gallotti, DJ 13/10/95
 RE 413.478-QO, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 04/06/2004

Vejamos exemplos de entendimentos jurisprudenciais do STF e de Tribunais de Justiças de vários Estados do País, acerca do exercício do direito de greve na educação:

Rcl 24656 TA / DF - DISTRITO FEDERAL
 TUTELA ANTECIPADA NA RECLAMAÇÃO
 Relator(a): Min. EDSON FACHIN
 Julgamento: 28/07/2016
 Publicação
 PROCESSO ELETRÔNICO
 DJe-160 DIVULG 01/08/2016 PUBLIC 02/08/2016
 Partes
 RECLTE.(S) : ESTADO DE MATO GROSSO
 PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO
 RECLDO.(A/S) : TRIBUNAL DE JUSTICA DO ESTADO DE MATO GROSSO
 ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
 INTDO.(A/S) : SINDICATO DOS TRABALHADORES DO ENSINO PÚBLICO DE MATO GROSSO - SINTEP/MT

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Decisão

Trata-se de reclamação constitucional ajuizada pelo Estado de Mato Grosso “com o objetivo de garantir a observância da súmula vinculante n.º 42 e a autoridade da decisão proferida no Mandado de Injunção n.º 712, desrespeitadas na decisão proferida nos autos da ação declaratória e mandamental n.º 0089389- 57.2016.8.11.0000”.

O reclamante narra que “ajuizou, em face do Sindicato dos Trabalhadores do Ensino Público de Mato Grosso – SINTEP/MT, ação originária perante o Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso”. A pretensão veiculada era “a declaração de **ilegalidade** do movimento grevista deflagrado pelas carreiras integrantes do Sindicato demandado e a imposição de obrigação consubstanciada na cessação de tal movimento”.

Segundo alega,

“o movimento paredista foi deflagrado em adesão à ‘**greve geral**’ sugerida pelo Fórum Sindical, ocorreria por tempo indeterminado e perduraria até que o Governo do Estado apresentasse proposta de recomposição integral do valor da revisão geral anual, que recompusesse todas as perdas inflacionárias pelo índice INPC, retroativa ao mês de maio de 2016.”

Buscou-se, ainda, na referida demanda,

“a declaração incidental de inconstitucionalidade do artigo 3º, inciso I, da lei estadual n.º 8.278, de 30 de dezembro de 2004, o qual prevê como uma das condicionantes ao pagamento a ‘ocorrência de perdas salariais resultantes de desvalorização do poder aquisitivo da moeda, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), verificadas no exercício anterior ao da revisão;”

A liminar requerida na citada ação, contudo, foi indeferida.

Dessa forma, uma vez que a decisão reclamada “reconheceu que o movimento paredista deflagrado pelas carreiras vinculadas ao sindicado réu dessa ação seria legal”, não lhe restou “outra alternativa senão o ajuizamento de reclamação”.

Sustenta que

“a decisão objeto da presente reclamação ofendeu a súmula vinculante n.º 42, na medida em que não considerou inconstitucional o artigo 3º, inciso I, da Lei Estadual n.º 8.278/2004 ao frágil argumento de que o verbete sumular não albergaria a recomposição de vencimentos, o que, conforme sobejamente demonstrado, não se sustenta.”

Afirma, nessa linha, que

“o objetivo do verbete sumular vinculante foi de resguardar a autonomia dos entes federados decorrente dos artigos 18 e 25 da Constituição Federal, impedindo que índices de correção monetária instituídos pela União impactem os vencimentos de seus servidores públicos. Esse impedimento, dessarte, independe da função do incremento dos vencimentos, se reajuste, recomposição ou efetivo aumento salarial.”

Argumenta, mais, que “referida decisão, no entanto, além de violar a súmula vinculante n.º 42, ofende a autoridade da decisão proferida nos autos do mandado de injunção n.º 712”.

Isso porque, no MI 712/PA, entendeu-se “que não poderia haver paralisação total desses serviços em decorrência da deflagração de movimento grevista”, “em decorrência da necessidade de obediência ao princípio da continuidade dos serviços públicos”.

Assim, aduz que o STF

“determinou, com a força normativa decorrente do papel desempenhado pelo mandado de injunção em nosso ordenamento jurídico, que há possibilidade

de aplicação da Lei n.º 7.783/89 para disciplina do exercício do direito de **greve** dos servidores

públicos. Referida aplicação, no entanto, deve ser norteada à luz do princípio da continuidade dos serviços públicos, donde se infere a impossibilidade de paralisação dos serviços que configure ofensa a esse princípio” (grifos no original).

Por essas razões, requer a concessão de liminar

“a fim de suspender a decisão proferida nos autos da ação n.º 0089389-57.2016.8.11.0000 até o julgamento do mérito da presente reclamação, em virtude da ofensa à súmula vinculante n.º 42, inclusive com a declaração de **ilegalidade** do movimento grevista, na medida em que baseado em lei inconstitucional (artigo 3º, inciso I, da Lei Estadual n.º 8.278/2004).”

Subsidiariamente, pugna pela suspensão da decisão reclamada “com determinação de retorno de, no mínimo, 80% da totalidade dos servidores ao exercício e de suas funções normais e da oferta de, no mínimo, 80% do serviço público de **educação** nas escolas estaduais”.

É o relatório necessário.

Decido.

Esta reclamação utiliza como paradigma o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento dos MI 670/ES, Red. p/ o ac. Min. Gilmar Mendes; MI 708/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes; e MI 712/PA, Rel. Min. Eros Grau.

Nos citados julgamentos, esta Corte determinou fosse aplicada a Lei 7.783/1989 relativamente ao exercício do direito de **greve** dos servidores públicos civis até que sobrevenha a norma integrativa de que trata o inciso VII do art. 37 da Constituição Federal, conferindo-lhes, excepcionalmente, caráter erga omnes.

Assentou-se, ainda, como premissa, que

“a **greve** no serviço público não compromete, diretamente, interesses egoísticos do detentor de capital, mas sim os interesses dos cidadãos que necessitam da prestação do serviço público. 9. A norma veiculada pelo artigo 37, VII, da Constituição do Brasil reclama regulamentação, a fim de que seja adequadamente assegurada a coesão social. 10. A regulamentação do exercício do direito de **greve** pelos servidores públicos há de ser peculiar, mesmo porque ‘serviços ou atividades essenciais’ e ‘necessidades inadiáveis da coletividade’ não se superpõem a ‘serviços públicos’; e vice-versa. 11. Daí porque não deve ser aplicado ao exercício do direito de **greve** no âmbito da Administração tão-somente o disposto na Lei n. 7.783/89. A esta Corte impõe-se traçar os parâmetros atinentes a esse exercício. 12. O que deve ser regulado, na hipótese dos autos, é a coerência entre o exercício do direito de **greve** pelo servidor público e as condições necessárias à coesão e interdependência social, que a prestação continuada dos serviços públicos assegura” (trecho da ementa do MI 712/PA).

O Ministro Eros Grau, Relator do MI 712/PA, asseverou como

“indispensável a definição, por esta Corte, das medidas a serem tomadas no sentido de assegurar a continuidade da prestação do serviço público; somente assim poderá ser conferida eficácia ao disposto no art. 37, VII.

(...)

E assim é porque serviço público é atividade indispensável à consecução a coesão social e sua noção há de ser construída sobre as ideias de coesão e de interdependência social.”

Nessa mesma linha, o Ministro Gilmar Mendes, Relator do MI 670/ES, deixou consignado na ementa:

“Em razão dos imperativos da continuidade dos serviços públicos, contudo, não se pode afastar que, de acordo com as peculiaridades de cada caso concreto e mediante solicitação de entidade ou órgão legítimo, seja facultado ao tribunal competente impor a observância a regime de **greve** mais severo em razão de tratar-se de ‘serviços ou atividades essenciais’, nos termos do regime fixado pelos arts. 9º a 11 da Lei no 7.783/1989. Isso ocorre porque não se pode deixar de cogitar dos riscos decorrentes das possibilidades de que a regulação dos serviços públicos que tenham características afins a esses ‘serviços ou atividades essenciais’ seja menos severa que a disciplina dispensada aos serviços privados ditos ‘essenciais’. 4.4. O sistema de judicialização do direito de **greve** dos servidores públicos civis está aberto para que outras atividades sejam submetidas a idêntico regime. Pela complexidade e variedade dos serviços públicos e atividades estratégicas típicas do Estado, há outros serviços públicos, cuja essencialidade não está contemplada pelo rol dos arts. 9º a 11 da Lei no 7.783/1989. Para os fins desta decisão, a enunciação do regime fixado pelos arts. 9º a 11 da Lei no 7.783/1989 é apenas exemplificativa (numerus apertus).”

Quanto à competência para decidir sobre a legalidade do movimento paredista, bem como resolver todos os incidentes à **greve**, o STF fixou que “as **greves** de âmbito local ou municipal serão dirimidas pelo Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal com jurisdição sobre o local da paralisação, conforme se trate de **greve** de servidores municipais, estaduais ou federais”.

Como se nota, embora a **greve** seja permitida aos servidores públicos, sua ocorrência não poderá afetar a continuidade do serviço público. Além disso, esta Suprema Corte não é competente para decidir sobre questões a ela relativas, mas sim o Tribunal local.

Na espécie, verifico que a decisão reclamada limitou-se a declarar a legalidade do movimento paredista deflagrado pelos servidores públicos da **educação**, sem, no entanto, dispor sobre a questão da continuidade do ensino público.

Destarte, defiro em parte a liminar para determinar que o Tribunal de Justiça mato-grossense, considerados os parâmetros fixados no julgamento dos MI 670/ES, MI 708/DF e MI 712/PA, imponha aos servidores públicos grevistas a observância da garantia constitucional da continuidade de prestação dos serviços públicos, atento ao reinício do semestre letivo no dia 1º de agosto próximo futuro.

Comunique-se com urgência.

Publique-se.

Brasília, 28 de julho de 2016.

Ministro Ricardo Lewandowski

Presidente

O Tribunal de Justiça de Alagoas, no ano de 2014, decidiu que as situações elencadas nos arts. 9.º, 10.º e 11.º da Lei n. 7.783/89 são exemplificativas, devendo, no caso exposto, o direito à educação ser superior ao direito de greve, uma vez que o prejuízo sofrido pelos estudantes seria de difícil reparação, por mais legítimo que fosse o direito de os profissionais da educação paralisarem as suas atividades.

Processo: AL 0800131-39.2014.8.02.0900

Órgão Julgador: Tribunal Pleno

Publicação: 04/12/2014

Julgamento: 02 de Dezembro de 2014

Relator: Des. Pedro Augusto Mendonça de Araújo

Ementa:

ACÇÃO DECLARATÓRIA DE ILEGALIDADE DE GREVE. SERVIDORES DE APOIO ADMINISTRATIVO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL. LEI 7.783/89. COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA. PRECEDENTES DO STF (MI Nº 670, Nº 708 e Nº 712). TESE. 1) DA INOBSERVÂNCIA DA RESERVA DO MÍNIMO DE AGENTES PÚBLICOS LABORANDO DURANTE A PARALISAÇÃO. ACOLHIDA. PRECEDENTE DO STF (RECLAMAÇÃO Nº 11.488) **QUE APONTA A NATUREZA EXEMPLIFICATIVA DAS ATIVIDADES E SITUAÇÕES ARROLADAS NOS ARTIGOS 9º, 10 E 11 DA LEI Nº 7.783/89.** RECONHECIMENTO DA ESSENCIALIDADE E DA INADIABILIDADE DO SERVIÇO EDUCACIONAL. 2) DO DESCUMPRIMENTO DO DEVER DE COMUNICAÇÃO DO INTUITO GREVISTA COM 72 (SETENTA E DUAS) HORAS DE ANTECEDÊNCIA. ACOLHIDA. OFÍCIO INFORMANDO ACERCA DO INTUITO GREVISTA QUE APENAS FOI ENCAMINHADO AO SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NO DIA ANTERIOR À DATA ESTIPULADA PARA O INÍCIO DA PARALISAÇÃO (DOCUMENTO DE FL. 19). 3) DA INEXISTÊNCIA DE ASSEMBLÉIA GERAL PARA DELIBERAR SOBRE A PARALISAÇÃO DOS SERVIÇOS. ACOLHIDA. VERACIDADE DAS INFORMAÇÕES NÃO DESCONSTITUÍDA PELO RÉU QUE DEIXOU DE APRESENTAR CONTESTAÇÃO. ILEGALIDADE DA GREVE RECONHECIDA. PEDIDOS. 1) DE VEDAÇÃO DE NOVOS MOVIMENTOS PAREDISTAS. REJEITADO. DIREITO DE GREVE CONSTITUCIONALMENTE GARANTIDO NO INCISO VII DO ART. 37 DA LEI MAIOR DA FEDERAÇÃO. 2) DE INSTAURAÇÃO DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES COM CONSEQUENTES DESCONTOS REMUNERATÓRIOS. ACOLHIDO. PARTICIPAÇÃO EM MOVIMENTO GREVISTA QUE SUSPENDE O CONTRATO DE TRABALHO, NA SEARA TRABALHISTA, DESOBRIGANDO, POR ANALOGIA, O PODER PÚBLICO AO PAGAMENTO DOS VENCIMENTOS REFERENTE AOS DIAS PARALISADOS. NECESSIDADE, NO ENTANTO, DE SUBSTITUIÇÃO DA MEDIDA PELA COMPENSAÇÃO DOS DIAS EM QUE OCORRERAM A GREVE, HAJA VISTA A NATUREZA ALIMENTAR QUE POSSUEM OS PROVENTOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS. OBSERVÂNCIA DA PONDERAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. APLICAÇÃO DO § 4º DO ART. 20 DO CPC. ACÇÃO DECLARATÓRIA PARCIALMENTE DEFERIDA. DECISÃO POR MAIORIA. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE ALAGOAS, 2014).

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte tem entendimento similar ao Tribunal de Justiça de Alagoas, e no ano de 2011 solucionou a demanda da seguinte forma:

Dados gerais

Processo: ACO 80497 RN 2011.008049-7

Órgão Julgador: Tribunal Pleno

Julgamento: 13 de Julho de 2011

Relator: Des. Virgílio Macêdo Jr.

Ementa

CONSTITUCIONAL. AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. GREVE DOS PROFESSORES DA REDE PÚBLICA ESTADUAL. PEDIDO LIMINAR, FORMULADO PELO ESTADO, A FIM DE SUSPENDER O MOVIMENTO PAREDISTA. RESERVA DE PLENÁRIO DECORRENTE DA RELEVÂNCIA DA MATÉRIA. HIPÓTESE DE HARD CASE. EDUCAÇÃO. **SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL. ROL EXEMPLIFICATIVO DO ART. 10 DA LEI Nº 7.783/89.** PRECEDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RISCO DE PERDA DO ANO LETIVO DEMONSTRADO, DENTRE OUTROS MEIOS, PELO NOTICIÁRIO LOCAL. **VIOLAÇÃO AO DIREITO CONSTITUCIONAL DE ACESSO À EDUCAÇÃO.** PRESENÇA DA VEROSSIMILHANÇA DA ALEGAÇÃO E DO PERIGO NA DEMORA. DEFERIMENTO DO PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA QUE SE IMPÕE. 1.Considerando a relevância da matéria, bem como a complexidade da questão, considero recomendado confiar a apreciação do pedido de liminar ao Órgão Colegiado, conforme vem decidindo sedimentadamente o Supremo Tribunal Federal (MS 25579 MC. Relator: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE. Relator p/ Acórdão: Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgado em 19/10/2005) 2. Os casos difíceis são as hipóteses que não encontram solução pacífica no ordenamento jurídico, em virtude da existência de conflitos entre as diversas normas constitucionais incidentes sobre a matéria, conforme ocorre na espécie. 3. Diferentemente do movimento paredista no setor privado, a greve estatutária traz, em si, uma pesada carga de prejuízos a população como um todo. 4. A greve dos servidores da educação, há mais de 73 (setenta e três) dias está causando à coletividade graves danos, inclusive com risco de perda do ano letivo, conforme já vêm sendo noticiado por diversos periódicos locais. 5. O acesso ao ensino público é direito subjetivo da sociedade, podendo qualquer cidadão exigi-lo, inclusive judicialmente, nos termos do art. 205 da Constituição Federal. 6. A educação de qualidade é que proporciona desenvolvimento aos seres humanos em diversos aspectos, como, por exemplo, o intelectual e o moral. 7. O rol do art. 10 da Lei n. 7.783/89 não é *numerus clausus*. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE, 2011).

Assim sendo, diante da omissão legislativa na elaboração de lei específica dos servidores públicos e dos projetos de lei, emenda à Constituição de que a educação seja enquadrada como serviço essencial, e do entendimento do STF de que serviço público é essencial porque atende a coletividade, pode-se, ainda, recorrer à flexibilização do rol disciplinado no art. 10, da Lei 7.783/89, o qual, de acordo com a jurisprudência pátria, pode ser apontado apenas como exemplificativo e não taxativo.

4 O EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE NA EDUCAÇÃO PÚBLICA

A promulgação da Constituição de 1988 concretizou o Estado Democrático que há muito era idealizado, dando respaldo e aplicabilidade aos direitos e garantias individuais, e, por isso, ficou conhecida como Constituição Cidadã.

O direito social e fundamental à greve é assegurado no art. 9.º da Constituição Federal e representa uma das mais relevantes conquistas dos trabalhadores no mundo contemporâneo, pois, em sua gênese, possui como objetivo a melhoria das condições sociais trabalhistas. É, portanto, um instrumento democrático a serviço da cidadania e da dignidade humana facultada aos trabalhadores, para que o exerçam como meio de defesa de seus interesses.

Em consonância com a Constituição Federal, o exercício do direito de greve também deverá respeitar a liberdade de pensamento (art. 5º, VI da CF/88), e, portanto, veda-se coagir aqueles que não queiram aderir ao movimento.

Embora a greve seja reconhecida como direito fundamental, é importante ressaltar o cenário de fraqueza desse instituto no Brasil, pois, apesar de a Constituição de 1988 também ter assegurado o direito de greve aos servidores públicos em seu art. 37, VII, o qual trata das regras aplicadas aos servidores públicos, afirma que o direito de greve desses servidores será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica.

E a fragilidade desse instituto surge exatamente porque, até os dias atuais, essa “lei específica” do setor público nunca foi elaborada, e suas consequências ressoam em diversos prejuízos à coletividade, haja vista que, sem legislação específica, as paralisações nos setores públicos acabam prolongando-se por vasto tempo; do outro lado, os servidores públicos os quais, na maioria das vezes, deflagram greve com receio, em razão da iminência de ser declarada ilegal ou abusiva, pela vasta possibilidade de entendimento acerca do assunto, justamente ocasionada pela omissão legislativa.

Inicialmente, o STF adotou o entendimento de que não caberia mandado de injunção para suprir a omissão legislativa, que é um remédio Constitucional, conforme veremos mais detalhadamente no item a seguir, e está previsto no art. 5º, inciso LXXI, que tem a finalidade de preencher lacunas ocasionadas pela omissão legislativa.

Outrossim, Moraes (2003, p. 179) ensina que “o mandado de injunção consiste em uma ação constitucional de caráter civil e de procedimento especial, que visa suprir uma omissão do Poder Público, no intuito de viabilizar o exercício de um direito, uma liberdade ou uma prerrogativa prevista na Constituição Federal.”

Então, o STF, em uma primeira análise, decidiu no Mandado de Injunção nº 20/DF que o servidor público não poderia exercer o direito de greve sem antes haver uma lei complementar regulamentando tal direito, nos termos exatos do inciso VII, do art. 37 da CRFB/88. Nesse aspecto, importante a transcrição de um trecho da decisão proferida pelo Tribunal Pleno:

O preceito constitucional que reconheceu o direito de greve ao servidor público civil constitui norma de eficácia meramente limitada, desprovida, em consequência, de auto aplicabilidade, razão pela qual, para atuar plenamente, depende da edição da lei complementar exigida pelo próprio texto da Constituição. A mera outorga constitucional do direito de greve ao servidor público civil não basta - ante a ausência de auto aplicabilidade da norma constante do art. 37, VII, da Constituição - para justificar o seu imediato exercício. O exercício do direito público subjetivo de greve outorgado aos servidores civis só se revelará possível depois da edição da lei complementar reclamada pela Carta Política. (MI 20, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 19/05/1994, DJ 22-11-1996 PP-45690 EMENT VOL-01851-01 PP-00001).

Também rememora Moraes (2013, p. 147) que o entendimento acima apresentado representava a maioria dos julgados realizados naquela mesma época. No entanto, após a edição da EC nº 19/1998, deu-se início a uma nova mentalidade acerca da possibilidade e da legalidade dos movimentos paredistas no setor público, consoante será exposto no próximo item.

No entanto, com o passar dos anos, tal posicionamento tornou-se insuportável, quando foi superado com o julgamento dos Mandados de Injunção, em 25/10/2007, (MI) n. 708/DF, 712/PA, 670/ES, tendo admitido o Superior Tribunal Federal, no setor público, no que couber, a aplicação analógica da Lei n. 7.783/89 que regula a greve no setor privado, suprindo-se, a lacuna deixada pelo Poder Legislativo.

Contudo, o então Ministro do STF Eros Grau, responsável por julgar o Mandado de Injunção 712, não deixou de lado as preocupações sobre as situações específicas do serviço público, conferindo algumas alterações que julgou necessárias ao atendimento das peculiaridades da greve nos serviços públicos, acrescentando, por exemplo, que a cessação das atividades deve ser sempre parcial. Vejamos, na íntegra, as alterações que devem ser feitas ao utilizar por analogia a Lei n. 7.783/89 aos serviços públicos, conforme atual entendimento do STF:

Art. 3º Frustrada a negociação ou verificada a impossibilidade de recursos via arbitral, é facultada a cessação parcial do trabalho. parágrafo único. A entidade patronal correspondente ou os empregadores diretamente interessados serão notificados, com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas, da paralisação.

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

Art. 7º [...] Parágrafo único. É vedada a rescisão de contrato de trabalho durante a greve, exceto na ocorrência da hipótese prevista no art. 14;

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 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;

Art. 14 Constitui abuso do direito de greve a inobservância das normas contidas na presente Lei, em especial o comprometimento da regular continuidade na prestação do serviço público, bem como a manutenção da paralisação após a celebração de acordo, convenção ou decisão da Justiça do Trabalho. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL STF - MANDADO DE INJUNÇÃO: MI 712)

No entanto, apesar das modificações feitas, os servidores públicos profissionais da educação não seguem o que foi disciplinado pelo STF, em relação à manutenção parcial das atividades, pois comumente as greves no setor educacional arrastam-se por meses com total paralisação, sem que sejam decretadas abusivas ou ilegais, mediante a ainda existente divergência de entendimentos doutrinários, entre a linha tênue dos direitos à greve e à educação, a qual só será, de fato, superada com a promulgação da lei específica dos servidores públicos.

Tanto é que, considerando como parâmetro o levantamento divulgado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), em 2016, de um registro de 2.093 greves (Tabela 1, logo abaixo), os trabalhadores da esfera pública paralisaram suas atividades em mais ocasiões (1.100 registros) que os trabalhadores da esfera privada (986 registros). Também em relação à quantidade de horas paradas, que equivale à soma da duração de horas de cada greve, as mobilizações dos trabalhadores da esfera pública superaram - e de modo ainda mais acentuado - aquelas da esfera privada: em termos proporcionais, 74% das horas paradas nas greves de 2016 corresponderam a paralisações da esfera pública.

Tabela 1: Greves e horas paradas – Brasil, 2016

Esferas	Greves		Horas paradas	
	nº	%	nº	%
Esfera Pública	1.100	52,6	103.726	74,0
<i>Funcionalismo Público</i>	979	46,8	96.350	68,7
<i>Empresas Estatais</i>	121	5,8	7.376	5,3
Esfera Privada	986	47,1	36.079	25,7
Esfera Pública e Privada ¹	7	0,3	409	0,3
Total	2.093	100,0	140.214	100,0

Fonte: DIEESE. Sistema de Acompanhamento de Greves (SAG-DIEESE)

Nota: (1) Greves empreendidas conjuntamente por trabalhadores das esferas pública e privada

Ainda de acordo com o DIEESE, dividindo a deflagração de greves no funcionalismo público estadual, 23 foram deflagradas por trabalhadores de fundações e institutos; 71, por servidores da Educação; 57, por servidores da Segurança Pública; 48, por servidores da Saúde; e 70, por servidores de outras secretarias (ou de várias secretarias em conjunto). Duas greves ocorreram em legislativos estaduais e outras 18 nos judiciários estaduais. Assim, as greves na educação pública são deflagradas com maior incidência na educação do que nos outros setores públicos estaduais.

Em se tratando do funcionalismo público federal, no ano de 2016, com base também nos estudos do DIEESE, das 36 greves do funcionalismo público federal cadastradas, 11 foram deflagradas por servidores da Educação; cinco, por servidores da Saúde; e 19, por servidores de outras secretarias (ou de várias secretarias em conjunto). Há, ainda, o registro de uma greve realizada por servidores do Judiciário.

É importante mencionar, também, que o Supremo Tribunal Federal (STF) validou, em 27 de outubro de 2016, o corte de ponto de servidores públicos que decidirem entrar em greve por meio do Recurso Extraordinário (RE) 693456, com repercussão geral reconhecida, que discute a constitucionalidade do desconto dos dias parados em razão de greve de servidor.

Com a maioria dos votos, num total de seis a favor e quatro contra, ficou decidido pelo STF, enquanto não houver julgamento da ilegalidade ou abusividade da greve, que a Administração Pública pode cortar os pontos dos servidores pelos dias paralisados, por seguirem o entendimento de tese decidida em 2007, quando ficou, mais uma vez, estabelecido que aos servidores públicos devem ser consideradas as mesmas regras da Lei 783/89.

No julgamento, os ministros também reafirmaram tese decidida em 2007, na qual ficou consignado que as regras de greve para servidores públicos devem ser aplicadas conforme as normas do setor privado, diante da falta de lei específica. Desde a promulgação da Constituição de 1988, o Congresso não editou a norma.

O Ministro Barroso fundamentou seu voto sob a perspectiva de que, com base nas normas atuais, é injustificável que os servidores públicos permaneçam em greve por tantos meses, causando enormes prejuízos à coletividade, como um dos exemplos, ele apontou as greves na educação.

O Ministro Gilmar Mendes fez uma reflexão e indagou: “Isso é greve, é férias, o que é isso?”, e, portanto, concluiu que, se no setor privado são descontados os dias parados, por serem considerados como suspensão do contrato, não seria lícito pagar aos servidores públicos pelos dias em greve.

Ora, como se sabe, quando os funcionários de uma empresa particular entram em greve, na maioria dos casos, a população não sente tanto como quando o setor público declara greve. Por exemplo, se uma empresa de fabricação de roupas entra em greve, outras milhares de empresas poderão suprir essa demanda. Se um hospital particular entrar em greve, bastaria ao cliente procurar outro hospital particular para ser atendido.

Mas, e na hipótese de os médicos da rede municipal de saúde deflagrarem greve? A população que não tem dinheiro não poderá procurar “outro estabelecimento” para suprir a sua demanda, continuará doente e poderá ver o seu quadro clínico se agravar. O mesmo ocorre no setor da educação. Apesar de ser raro ver uma greve na rede privada de ensino, bastaria aos pais transferirem os filhos para outra instituição, mas na hipótese de greve das escolas públicas, os estudantes são profundamente prejudicados e nada podem fazer para remediar a situação.

Em decorrência dos prejuízos suportados pela população, durante longos 30 (trinta) anos após a promulgação da Constituição Federal, é absolutamente necessária a edição de lei específica para o exercício do direito de greve no serviço público, e, apesar de existirem diversos projetos de Lei com o referido objetivo, conforme veremos adiante, os mesmos ainda não chegaram a ser votados, demonstrando ainda mais a fragilidade deste instrumento da greve na seara dos servidores públicos no Brasil, com destaque ao setor da educação.

4.1 Mandado de injunção

O mandado de injunção é um remédio constitucional, instituído na legislação brasileira com a promulgação da Constituição de 1988, expressamente previsto em seu art. 5^a, LXXI, e tem o objetivo de viabilizar o exercício de direitos, diante de omissões legislativas.

No entanto, o posicionamento tradicional do STF seguia o entendimento denominado pela doutrina como corrente não concretista, pois, ao julgar mandado de injunção, diante de um caso de omissão legislativa, o Supremo Tribunal Federal apenas reconhecia a mora e dava ciência ao órgão competente, para que o mesmo legislasse. Ao longo do tempo, tal posicionamento sofreu duras críticas, exatamente porque impedia o exercício do direito de greve no setor público.

De acordo com a teoria não concretista, o mandado de injunção possuía apenas natureza declaratória, de modo que caberia exatamente ao STF declarar a mora pela omissão legislativa e comunicar o poder competente para atuar, para não ferir o princípio da separação dos poderes, tido como cláusula pétrea.

Foi apenas no ano de 2007, ao julgar os mandados de injunção números 670, 708, 712, que o STF mudou seu posicionamento, e atuou como legislador positivo, seguindo a corrente concretista, haja vista que declarou a omissão em relação à lei específica sobre a greve nos serviços públicos ilegal, e, ainda, foi além, regulamentando provisoriamente o exercício do referido direito através da aplicação analógica da lei dos serviços privados n. 7.783/89. Sobre isto, o doutrinador Pedro Lenza (2009, p. 57) aduz que, “No tocante aos efeitos da decisão, tanto a doutrina como a jurisprudência são controvertidas”.

Em se tratando da teoria concretista, segue o entendimento de que o STF deve atuar também como legislador ao julgar um mandado de injunção, de maneira a produzir efeitos mais eficazes, além de que o julgamento meramente declaratório assemelhar-se-ia bastante aos efeitos da ação de inconstitucionalidade por omissão. Nesse ínterim, o doutrinador Moraes nos ensina:

O Supremo Tribunal Federal afastando-se da orientação inicialmente partilhada no que diz respeito ao mandado de injunção e, sem assumir compromisso com o exercício de uma típica função legislativa, passou a aceitar uma solução normativa para a decisão judicial, admitindo a possibilidade de regulação provisória pelo poder judiciário. (MORAES, 2002, p. 88).

Contudo, apesar de existirem inúmeras críticas doutrinárias sobre o atual posicionamento do STF acerca do mandado de injunção, é importante esclarecer que o Supremo não pretende legislar tipicamente, apenas de maneira provisória, justamente através da ponderação, para solucionar o conflito entre princípios fundamentais e possibilitar o exercício de direitos assegurados na Constituição.

É de grande importância mencionar que há outro motivo para não considerar o atual posicionamento do STF como medida terminativa sobre a greve nos serviços públicos, pois, ao determinar a aplicação analógica da Lei 7783/89, o Supremo Tribunal Federal não definiu as formalidades para deflagrar a greve no setor público, o que gera uma instabilidade no exercício do referido direito, o que só pode ser solucionado através da edição de regulamentação específica.

4.2 Projetos de lei sobre a greve no setor público

Situando a análise dos projetos de lei sobre a greve no setor público, encontram-se diversos atos Poder Legislativo, relacionados ao tema, a exemplo de Emendas

Constitucionais, Medidas Provisórias, requerimentos legislativos, sugestões legislativas, Projetos de Lei, Leis Complementares e Ordinárias e Decretos Legislativos.

No presente trabalho, em se tratando de âmbito federal, pesquisou-se acerca dos projetos de lei propostos na Câmara dos Deputados e Senado Federal sobre a greve no setor público e na educação. Por conseguinte, restou nítido ser importante destacar o Projeto de Lei n. 4497/2001, de 17 de abril de 2001, de autoria da então Deputada Rita Camata, do PMDB, do Estado do Espírito Santo, atualmente tido como o principal projeto de lei à frente do assunto, que poderá regular a matéria e convertê-la na tão necessitada lei dos servidores públicos.

O Projeto de Lei n. 4497/2001 teve apensado 11 (onze) projetos de lei em andamento, quais sejam: 1) PL 5662/2001; 2) PL 6032/2002; 3) PL 6141/2002; 4) PL 6668/2002; 5) PL 6775/2002; 6) PL 1950/2003; 7) PL 981/2007; 8) PL 3670/2008; 9) PL 4276/2012, 10) PL 4532/2012 e 11) PL 4497/2001, todos acerca do direito de greve dos servidores públicos.

Atualmente, a proposição de Lei n. 4497/2001 encontra-se sujeita à apreciação do Plenário, e traz em sua ementa a seguinte definição: “Dispõe sobre os termos e limites do exercício do direito de greve pelos servidores públicos”.

Com a justificativa de regulamentar o direito de greve em todas as esferas do governo, ou seja, União, Estados e Municípios, ao longo do seu desenvolvimento, o projeto aponta artigos que versam, entre outros assuntos, sobre a vedação da administração pública em relação à punição, suspensão ou demissão dos servidores públicos que deflagrarem greve; a garantia da contabilização dos dias de greve como dias trabalhados, desde que haja a reposição após o encerramento da greve; define os serviços essenciais, que são tidos como indispensáveis de atendimento público inadiável.

O Projeto de Lei n. 4.497, de 2001, prevê, em seu artigo 9º, que os dias paralisados deverão, sim, ser contabilizados, sendo, inclusive, devida a remuneração pelo período, no caso de compensação:

Art. 9º. Os dias de greve serão contados como de efetivo exercício para todos os efeitos, inclusive remuneratórios, desde que, após o encerramento da greve, sejam repostas as horas não trabalhadas, de acordo com cronograma estabelecido conjuntamente pela Administração e entidade sindical ou comissão de negociação a que se refere o § 2º do art. 3º.

Portanto, ressaltamos a necessidade de que a lei específica seja projetada e pensada para melhor adequar o instrumento de greve aos servidores públicos, em razão de ser um direito fundamental assegurado através de um histórico de lutas que serve aos trabalhadores

para reivindicar suas demandas. E, de fato, é o que vem ocorrendo, conforme resta demonstrado no corpo do principal projeto de lei sobre o tema, qual seja, o Projeto de Lei n. 4497/2001, que, se analisado minuciosamente, mostra-se bem mais benéfico aos servidores públicos do que o atual entendimento do STF, o qual autoriza o corte de pontos pelos dias parados.

4.3 Projetos de lei acerca da greve na educação

Considerando, ainda, a omissão legislativa diante da elaboração de lei específica para regulamentar a greve dos servidores públicos, a então Senadora Rose de Freitas (PMDB/ES) apresentou uma Proposta de Emenda à Constituição, a PEC 53/2016, no sentido de considerar a educação como atividade essencial, de modo a regulamentar o direito de greve dos profissionais da área, incluindo os seguintes dispositivos ao texto constitucional:

Art. 9.º

[...]

§ 3º A educação será considerada serviço essencial e deverá ser atendida nos termos da lei de que trata o § 1º deste artigo.

Art. 37

[...]

§ 13 A educação será considerada serviço essencial para fins do exercício do direito de greve de que trata o inciso VII deste artigo.

A parlamentar ressaltou que o direito à greve é garantido na Constituição e regulado na Lei 7.783/1989. Ela aponta, no entanto, que a educação não aparece no rol dos serviços ou atividades considerados essenciais - aqueles cuja paralisação pode causar prejuízo irreparável à sociedade e para os quais a lei exige limites nas greves. Para a Senadora, a proposta busca justamente garantir que o direito de greve não seja exercido em detrimento dos interesses sociais da educação, já que as constantes e prolongadas greves prejudicam a formação dos estudantes e dificultam o desenvolvimento do país.

Particularmente, soa extremamente adequada a medida no tocante ao comparativo com outros direitos sociais do art. 6.º da Constituição Federal, que são tidos como atividades essenciais pelo art. 10, da Lei 7.783/89, tais como: saúde, transporte e alimentação.

Igualar e equiparar direitos sociais serve para ressaltar o equilíbrio entre os mesmos, de modo a não se criar excepcionalidades e privilégios para algumas categorias em detrimento de outras, o que ressalta o Princípio Constitucional da Isonomia.

Além disso, a proposta possibilitaria um maior aproveitamento de aulas ao longo do ano letivo, que, em alguns casos, chega a ser interrompido, por meses, em Universidades Públicas de todo o país, por exemplo.

Ao julgar o MI /ES n. 670/2007, o STF entendeu que, considerando o princípio da continuidade, os serviços públicos devem manter um percentual mínimo nas atividades relacionadas às necessidades inadiáveis da comunidade. O Ministério Público da União e a Federação dos Trabalhadores do Judiciário Federal entendem que deve ser mantido um percentual de 30% de servidores no exercício das atividades, através do sistema de rodízio entre os grevistas.

Assim, considerando que a jurisprudência pátria exige um mínimo de 30% de funcionamento nas atividades e serviços essenciais, no entanto, por não existir expressa determinação legal, tal entendimento deve ser aplicado com coerência e ponderação, levando em consideração as especificações de cada caso em concreto. Nesse ínterim, vale mencionar a compreensão do professor José Cláudio Monteiro de Brito Filho, o qual diz que, na verdade “se deve encontrar, caso a caso, a fórmula adequada à preservação das necessidades da comunidade, sem que seja preciso fixar, sempre, o mesmo número ou percentual de trabalhadores que não poderão deixar o serviço” (BRITO FILHO, 2009, p. 289).

Destarte, apresenta-se como solução, no presente trabalho, diante da continuidade dos serviços públicos, bem como de um possível enquadramento da educação como serviço essencial, que seja determinado um percentual de atividade de horas/aulas, de um professor. De modo que, hipoteticamente, se nas Universidades Públicas as horas/aulas de um professor totalizam 90 horas, num período de greve, a carga horária seja diminuída em até 70% (setenta por cento), possibilitando e assegurando o exercício do direito de greve pelo servidor público; e, ainda, que sejam realizadas as atividades avaliativas dos alunos, de forma que professores os acompanhem na produção de trabalhos intelectuais, para que os mesmos não sejam penalizados, evitando a prolongação da conclusão do curso.

Uma alternativa também viável à manutenção parcial da educação pública durante as paralisações do movimento parlistas seria a de implantar as técnicas do ensino EAD (Educação a distância), possibilitando que os professores continuassem desenvolvendo trabalhos, ministrando aulas e concluindo períodos através da internet.

Sobre a afetação da qualidade do ensino na redução da carga horária dos professores na educação pública, seguindo o exemplo hipotético das Universidades Públicas, sabe-se que, atualmente, os discentes são absolutamente prejudicados, pois, quando uma greve se estende durante longos meses, ao seu término, há uma tentativa de reorganizar o calendário

institucional, e, então, costuma-se, durante um ano letivo, encaixar três períodos acadêmicos, sendo o normal apenas dois.

Assim, ao comprimir três períodos em um ano letivo, é extremamente difícil finalizar o conteúdo programático de cada disciplina, somando-se ao fato de que a conclusão do curso é, na maioria das vezes, adiada. Então, pela ponderação, a redução da carga horária seria uma solução, em todos os sentidos: a minimização dos impactos da greve na qualidade de ensino, pois ainda possibilitaria o contato do aluno com o professor e o desenvolvimento de trabalhos intelectuais; ao não prolongamento da conclusão do curso; e ainda, o exercício do direito de greve dos servidores públicos na educação.

Ademais, no setor público (setor que a PEC visa atingir diretamente), o Supremo Tribunal Federal, ao julgar os Mandados de Injunção 670, 708 e 712, reconheceu a possibilidade do gozo da greve por parte dos agentes públicos, utilizando, por analogia (e no que for compatível), o mesmo regime aplicável aos profissionais da iniciativa privada.

Além disso, uma eventual aprovação da PEC não importaria em supressão do Direito de Greve, mas na sujeição dos mesmos requisitos atribuídos às greves em serviços essenciais em geral, tais quais: 1) aviso com 72 horas de antecedência (art. 13, Lei 7.783/89); 2) manutenção de parte da prestação de serviço (art. 11, Lei 7.783/89).

Os que julgam a Proposta incabível argumentam que a medida é um retrocesso social, na medida em que limita o já escasso poder que a classe possui junto ao Estado, inviabilizando as negociações por melhores condições de trabalho, reajuste salarial, novas contratações de auxiliares e professores.

Outros argumentos levantados são os de que a eventual aprovação levaria a um número de profissionais desmotivados, uma vez que o direito de greve do qual gozam, atualmente, seria limitado.

5 CONCLUSÃO

Conforme analisado ao longo da presente produção científica, a educação é a peça fundamental para o desenvolvimento de um país. Sem educação, nenhuma população poderá se desenvolver economicamente, não desenvolverá tecnologias, não irá melhorar a prestação de serviços de saúde e não conseguirá, de forma alguma, mudar a vida das pessoas para melhor.

A Constituição Federal de 1988 foi extremamente feliz ao dar à educação tamanho *status*, porém, de nada adianta que todo esse conjunto de ações fique no papel. É inadmissível

possuir, tendo sido decorridos quase 30 (trinta) anos da promulgação da Constituição, uma educação tão deficitária como a nossa.

O Brasil é um país onde muito se sonha e pouco se concretiza, não por culpa da população, que anseia por dias melhores, mas por responsabilidade dos gestores e legisladores que pouco contribuem para tornar o Brasil um país melhor de se viver.

Apenas com uma educação de qualidade, professores bem remunerados, segurança e saúde, podemos ter um país melhor, para que assim possa ser erradicada essa máxima de enriquecer os já ricos e empobrecer os mais humildes.

No que tange à greve no setor público, principalmente na área da educação (tema deste artigo), faz-se necessária a elaboração da Lei de Greve do Setor Público, que já é aguardada desde os primeiros passos da nossa Constituição Cidadã. O Brasil precisa se organizar para ser uma nação mais próspera, precisa seguir os caminhos de nações como o Japão e a Coreia do Sul, que, apesar de seus pequenos territórios, são países extremamente bem sucedidos, fortes economicamente e que têm na educação o berço do desenvolvimento da sociedade.

Ao observar o principal projeto de lei sobre greve na educação, projeto de Lei n. 4497/2001, fica nítido que o mesmo é bem menos gravoso ao exercício do direito de greve dos servidores públicos, haja vista que o atual entendimento do STF é pelo corte de pontos pelos dias paralisados, enquanto o PL veda a atuação da administração pública em relação à punição, suspensão ou demissão dos servidores públicos que deflagrem greve e garante a contabilização dos dias de greve como dias trabalhados.

Deve-se pensar na elaboração da lei específica de greve no setor público como sendo uma solução ao impasse perante os conflitos entre os direitos fundamentais à educação e à greve, e não em busca de impossibilitar, ou limitar, o exercício de um instrumento histórico garantidor de busca por melhorias dos trabalhadores, apenas que o mesmo seja adequado através de ponderação. E, então, passaria a ser desnecessária a discussão sobre quais seriam os serviços essenciais, em razão de que, por atenderem à coletividade, todo serviço público é essencial.

Como sugestão ao texto da lei específica, além da reutilização dos pontos já reformados pelo então Ministro do STF, Eros Grau, em sede de análise do MI 172, lembramos que após a entrada em vigor do Código de Processo Civil de 2015, em tempos em que a conciliação e mediação vêm ganhando mais força, desafogando o judiciário, através da resolução pacífica de conflitos e homologação de acordos extrajudiciais, seria interessante que o referido instituto estivesse previsto na lei de greve dos servidores públicos, de modo que não seja permitido ao Estado permanecer em silêncio diante da iminência de deflagração de

greve em um setor público, dessa forma, seria indispensável a fixação dos procedimentos de negociação coletiva.

Salienta-se, por fim, que, apesar de o atual entendimento do STF sobre a greve dos servidores públicos ser condizente com os preceitos da Constituição Federal, a mesma não pode ser encarada como uma medida terminativa, em razão de que a diversidade de entendimentos jurisprudenciais e doutrinários pátrios dão brecha para que os servidores públicos arrastem uma greve por longínquos tempos, mesmo quando iniciam o movimento paredista sem observar os ditames da Lei 7.783/89, a qual deve ser usada por analogia diante da omissão legislativa.

Destarte, a elaboração da lei específica sobre greve dos servidores públicos deve ser projetada para significar um amparo ao exercício legal do movimento paredista, e não para limitá-lo, que, se iniciado seguindo os critérios determinados, não terá receio acerca de uma decretação de abusividade ou ilegalidade da greve, bem como, a educação, um direito fundamental essencial, não sofrerá prejuízos tão danosos como atualmente vem ocorrendo.

THE EXERCISE OF STRIKE RIGHT IN PUBLIC EDUCATION

ABSTRACT

This work is a doctrinal and jurisprudential research, aiming to bring up the discussion of a topic that has generated great controversy in the Brazilian legal scenario, the right to strike in the public sector, making a historical analysis and emphasizing several important points, especially in what concerns the strike in public educational institutions, be they schools or universities. Also emphasizing the importance of the exercise of the right to strike in public education, it is demonstrated through this article that the weighting should be used to ensure the teachers' strike, as well as the continuity of public education, because, as we know, currently, what should prevail is discussed in detail, the prerogative of practitioners to exercise their right to strike, in order to claim their demands, or the right to education of students, who yearn to learn and have been harmed by countless strikes that are present in the daily life of Brazilian educational institutions. It is described, through the laws, the real importance of the strike, jurisprudence, codes and related legislation that deal with the theme, aiming, still, to seek an adjustment to common sense and the use of such instrument as a means of obtaining improvements.

Keywords: Education. Social rights. Strike. Federal Constitution.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial. O trabalhador e o processo de integração mundial.** Washington, 1995.

BARROSO, Luís Roberto. **Constituição da República anotada.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos.** Rio de Janeiro: Campos, 1992.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

_____. **Lei n. 7.783, de 28 de Junho de 1989.** Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, DF: 28 jun. 1988.

_____. **Lei n. 9.394, de 20 de Dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial, Brasília, DF: 20 dez. 1996.

_____. Lei n. 7.783, de 28 de junho de 1989. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/L7783.htm. Acesso em: 23 out. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção n. 20.** Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 19/05/1994, DJ 22-11-1996 PP-45690 EMENTA VOL-01851-01 PP-00001. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 23 out. 2018.

BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. **Direito Sindical.** 3. ed. São Paulo: LTr, 2009.

CASSAR, Bonfim Vólia. **Direito do Trabalho de acordo com a reforma trabalhista e a MP 808/2017.** 15. ed. São Paulo: Editora Método, 2007.

CASTILLO, Santiago del Pérez. **O Direito de Greve.** Tradução Maria Stella Penteado G. de Abreu e revisão técnica Irany Ferrari. São Paulo: LTr, 1994.

DECLARAÇÃO DE JOMTIEN. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos:** satisfação das necessidades básicas de aprendizagem Jomtien, 1990.

DIEESE. Sistema de Acompanhamento de Greves (SAG-DIEESE). Disponível em <http://diesse.com.br/>. Acesso em: 23 out. 2018.

DE MORAES, Alexandre. **Direito constitucional.** São Paulo: Atlas, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 17. ed. São Paulo: Atlas S.A, 2004.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado.** 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21. ed. revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Editora Fórum Conhecimento Jurídico, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

PEC 53/2006. Autoria de Rose de Freitas. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/>>. Acesso em: 23 out. 2018.

PL nº 4497/2001. Autoria de Rita Camata. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/>>. Acesso em: 23 out. 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 9. ed. rev. São Paulo: Malheiros, 1992.

SINAY, Hélène. **La grève**: traité de droit du travail. Paris: Dalloz, 1966.

VIANNA, Segadas. **Greve**: direito ou violência? Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1959.

ZANGRANDO, Carlos Henrique da Silva. Curso de direito do trabalho, tomo III, São Paulo, LTr, 2008.