

**O EXERCÍCIO DO DIREITO
DE GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO**

Nelson Mannrich*

1 Introdução

O tema da greve ainda é um desafio para o jurista e um pesadelo para o legislador. Embora a doutrina tenha avançado muito, o legislador enfrenta pressões de todo tipo para regular seu exercício, o que fatalmente implica limites e restrições. No âmbito do serviço público, a questão é mais complexa.

O exame da greve no serviço público implica uma visão histórica do instituto da greve, bem como sua noção genérica – qual sua extensão, efeitos, titulares beneficiados e fins perseguidos. Entendemos razoável examinar como a legislação de outros países regula a greve no serviço público, a título de subsídio para nosso legislador. Por último, confronta-se o princípio constitucional da greve com outros princípios constitucionais, como o da continuidade do serviço público, com o intuito de analisar tentativas de sua regulamentação no setor público.

1.1 Evolução histórica

1.1.1 Aspectos gerais

Desde a antigüidade e ao longo de toda história, apontam-se movimentos de pressão entre os trabalhadores. A greve, porém, como a conhecemos hoje, é produto da Revolução Industrial. Vincula-se ao conceito de coalizão e reflete a problemática da questão social, também denominada conflito industrial (Rodrigues, 1966).

.....
* Professor Titular e Chefe do Departamento de Direito do Trabalho da USP. Professor Titular de Direito do Trabalho da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Sendo a greve um fenômeno típico da segunda metade do século XIX, sua passagem do delito a direito consagrado pela Constituição resulta da organização dos trabalhadores reivindicando melhores salários e condições de trabalho. A indiferença do Estado forçou-os a negociar diretamente com o empregador, celebrando verdadeiros tratados de paz, sob ameaça da greve.

Costuma-se dividir a história da greve em três fases: da interdição ou proibição, correspondente a um delito; da tolerância, considerada uma liberdade; do reconhecimento, sendo que foi incorporada ao ordenamento jurídico, elevando-se à condição de direito.

Na história da greve, a França e a Inglaterra são exemplos significativos. Até 1864, era proibida na França, equiparada ao crime de coalizão, nos termos dos arts. 414 a 416 do CP de 1810. Desaparecendo o delito de coalizão, somente atos violentos são reprimidos (L. 25-27, maio 1964). Mesmo assim, na ausência de regulamentação, a greve corresponde, no plano civil, a uma falta contratual. Somente em 1946 a Constituição consagrou a greve entre os princípios fundamentais da ordem jurídica.

Na Inglaterra, a trajetória da greve não foi diferente. Os *Combinations Acts*, de 1799 e 1800, puniam as coalizões como atos ilegais. Ações reivindicando melhores condições de trabalho eram ilegais. Tal rigor desapareceu em 1824, com a abolição do crime de *conspiracy*. Em 1825, nova modificação para punir os atos de violência e ameaça, limitando as coalizões para melhoria salarial e de jornada. O *Conspiracy and Protection of Property Act*, de 1875, autorizava o piquete pacífico, protegendo toda forma de coalizão, exceto atos criminosos, passíveis de punição individual.¹

Em síntese, a greve pode ser assim classificada:

- *Greve delito*

Proibida pelo ordenamento jurídico, corresponde a ato ilícito, tanto do ponto de vista penal quanto trabalhista: greve implica, ao mesmo tempo, crime e ruptura do contrato de trabalho.

- *Greve liberdade*

Impossibilitado de impedir sua ocorrência, o Estado abstém-se de punir o grevista como criminoso, excluindo a greve do rol dos delitos. Do ponto de vista da legislação trabalhista, porém, continua um ilícito, acarretando ruptura do contrato de trabalho.

- *Greve direito*

Abandonando-se o caráter de ato ilícito, tanto do ponto de vista penal quanto trabalhista, a greve integra o rol das liberdades públicas, implicando sua ocorrência dupla abstenção.

¹ Cf. Magano, 1982, p. 29 et seq.; Romita, 1976, p. 30 et seq.

1.1.2 A greve no Brasil

No Brasil, a história da greve percorreu as três fases apontadas: greve delito, greve liberdade e greve direito.

O Código Penal de 1890, em seus arts. 205 e 206, enquadrava a coalizão e a greve como delito, mesmo em movimentos pacíficos. Com vigência efêmera, tais artigos foram revistos dois meses depois, pelo Dec. 1.162, para considerar delito apenas se, em consequência da greve, resultasse violência ou fraude.

No âmbito legal, apesar de a greve ser lícita, na observação de Evaristo de Moraes Filho, na prática era proibida e reprimida, mesmo quando pacífica.

Uma das primeiras leis sobre greve foi o Dec. 21.396, de 12.05.1932, com nítidas marcas corporativistas. As relações coletivas de trabalho foram publicizadas, com forte influência do Estado. Quanto à greve, exigiam-se diversas formalidades, como observância de prazos e fornecimento de aviso prévio, entre outras.

A Lei 38, de 04.04.1935, relativa à segurança nacional, considerava a greve um delito. Por sua vez, a Constituição de 1937 proibia a greve, considerando-a recurso nocivo e anti-social.

O Dec.-lei 1.237, de 02.05.1939, criou a Justiça do Trabalho e, ao mesmo tempo, determinou punições aos grevistas, como a prisão.

Com a assinatura da Ata de Chapultepec, México, em 1945, e respirando a democracia com o fim da Segunda Grande Guerra, o Brasil assumiu o compromisso de rever sua legislação. De fato, mesmo em vigor a Constituição de 1937, o direito de greve foi reconhecido pelo Dec.-lei 9.070, de 1945. Proibia a greve nas atividades essenciais e a autorizava nas demais, mediante restrições.

A Constituição de 1946, em seu art. 158, reconhecia o direito de greve, cujo exercício seria regulado em lei.

O referido Dec.-lei 9.070 teve sua constitucionalidade discutida, pois autorizava a greve, sob a égide da Constituição de 1937, que a proibia; proibia a greve nas atividades essenciais, embora a Constituição de 1946 a permitisse.

O Supremo Tribunal Federal, manifestando-se a respeito, entendeu que o referido decreto-lei era constitucional. Isso porque a norma constitucional não assegurava o direito absoluto de greve, mas admitia restrições, impostas pelo legislador ordinário.

Segundo a jurisprudência, não era permitida a greve nas atividades essenciais nem a de solidariedade. Eram vedadas, ainda, as manifestações violentas ou a participação em greves ilícitas, o que, em qualquer hipótese, constituía falta grave. Entretanto, a participação em movimento grevista pacífico não constituía, por si só, justa causa.

A Lei 4.330, de 01.06.1964, finalmente regulamentou o art. 158 da Constituição de 1946, cujo relator do projeto foi Ulysses Guimarães.

Entre seus principais dispositivos, destacam-se as proibições da greve política e de solidariedade, bem como das greves nos serviços públicos. Como se vê,

sua constitucionalidade também era discutível. Além disso, condicionava o exercício da greve, exigindo notificação prévia ao empregador e autoridades, além dos prazos de 10 dias para edital para convocar a assembléia e de cinco dias para comunicar ao empregador a pauta de negociações.

Condicionava, ainda, a deflagração da greve à deliberação de assembléia da categoria (2/3 em primeira convocação e 1/3 em segunda convocação ou 1/8 quando mais de 5.000 trabalhadores na categoria).

Tantas eram as restrições e os limites impostos ao exercício desse direito que era chamada lei antigreve.

Com o advento da Constituição de 1967, foi proibida a greve nos serviços públicos e atividades essenciais, proibições mantidas pela Emenda de 1969. Coube ao Dec. 1.632/78 regulamentar a greve nas atividades essenciais, mediante extensa relação.

Por ocasião da reforma constitucional, o Anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, instituído pelo Dec. 9.450, de 18.07.1985, reconheceu o direito de greve, tanto no serviço público quanto nas atividades essenciais.

O Projeto da Comissão de Sistematização manteve o direito de greve e proibiu o *lock out*: “compete aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade e o âmbito dos interesses que deverão por meio dela defender”.

Idêntico dispositivo foi mantido pelo segundo substitutivo do relator da comissão de sistematização.

Finalmente, o art. 9.º da atual Constituição proclamou o direito de greve aos trabalhadores, competindo-lhes “decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender”. Assegurou a greve nas atividades essenciais, devendo o legislador dispor sobre “o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade”. A Lei 7.783/89 regulamentou o dispositivo constitucional.

Em síntese, a Constituição de 1988 não só reconheceu o direito de greve aos trabalhadores, inclusive nas atividades essenciais, como estendeu-o aos servidores civis, exceto aos militares. Como se vê, as três fases – delito, liberdade e direito – passaram a conviver. A Emenda Constitucional 20, ao alterar o art. 42 da Constituição, não reproduziu a proibição da greve aos militares.

2 Conceito de greve

Há copiosa doutrina enfrentando o conceito de greve, também conhecida como ação social “típica de luta dos trabalhadores” (Pera, 1996, p. 194).

H. Sinay (1966, p. 133), com a autoridade de quem escreveu um tratado sobre greve, apresenta a seguinte definição: “A greve é a recusa coletiva e concertada do trabalho, manifestando a intenção dos trabalhadores de se colocar provisoriamente fora do contrato, a fim de assegurar o sucesso de suas reivindicações”.²

Desse conceito, extraem-se três elementos: movimento coletivo e concertado; suspensão contratual; fins comuns.

2.1 Movimento coletivo

A doutrina conceitua a greve como movimento coletivo. Em geral, o sindicato é o titular das ações coletivas e, como ocorre no Brasil, é obrigatória sua participação na negociação coletiva, exceto em caso de inexistência na sede do movimento grevista. Na França, porém, como não há regulamentação, corresponde à ruptura do cotidiano, admitindo-se greve selvagem.

2.2 Suspensão contratual

Inicialmente, a greve correspondia à cessação do contrato de trabalho. Superada a fase da interdição, mesmo quando tolerada, presumia-se a intenção do grevista de abandonar o contrato. O reconhecimento da greve como direito implica dupla abstenção: do Estado, de considerar o grevista criminoso e, do empregador, de considerar como sendo ruptura do contrato.

A greve, sendo direito, suspende o contrato de trabalho, ou seja, autoriza o empregado a descumprir obrigação contratual. Em outras palavras, a suspensão autoriza o descumprimento temporário das obrigações contratuais, impedindo o empregador de recorrer à *exceptio inadimpleti contractus*.

Como se vê, a suspensão legitima o descumprimento das obrigações contratuais principais, mediante autorização legal para a execução incompleta do contrato de trabalho, legitimando o grevista em face do cumprimento de sua obrigação: apesar de não trabalhar, não pode o empregador puni-lo pela falta contratual.

2.3 Fins comuns

A greve não resolve conflitos; força a negociação para o seu deslinde. Aceitando o empregador negociar, o instrumento daí decorrente (acordo ou convenção coletiva) põe fim à greve, solucionando o conflito. Frustrada a negociação, no entanto, nosso ordenamento autoriza instauração de dissídio coletivo, cabendo à jurisdição estatal, por meio do acordo judicial ou sentença normativa, impor uma solução ao conflito.

Portanto, a greve ocorre no âmbito das relações de trabalho, como modalidade de defesa de interesses profissionais. Em consequência, não se admite greve estritamente política. Embora os interesses profissionais situem-se no âmbito do contrato de trabalho, a ponto de a reivindicação converter-se em cláusula de convenção, pode não limitar-se ao empregador, daí porque tolera-se a greve de solidariedade, pela qual outros trabalhadores apóiam a greve para o sucesso futuro de suas reivindicações.

² "La grève est le refus collectif et concerté de travail, manifestant l'intention des salariés de se placer provisoirement hors contrat, afin d'assurer le succès de leurs revendications."

A greve não se confunde com outros meios de pressão, como as destinadas a desorganizar a produção, embora seu objetivo seja impor um sacrifício ao empregador, como as greves de zelo. É inadmissível a greve ilimitada ou o abuso de direito. Na Alemanha, desenvolveu-se a teoria da “adequação social”, correspondendo a greve à *ultima ratio*.

3 A greve no serviço público

3.1 Na Itália

A Constituição italiana prevê o direito de greve, como se depreende do art. 40: “O direito de greve se exercita no âmbito das leis que o regulam”. Os tribunais são avessos a greves abusivas, tidas como não colaboração, tipo greve rotativa (*sciopero a schachiera*).

É lícita a greve no serviço público, não sendo clara a distinção entre funcionários públicos e empregados de empresas públicas que exploram atividade econômica. Em geral, admite-se a possibilidade de limitações à greve pelo legislador, para manter a “ininterrupta disponibilidade em favor dos cidadãos”, sendo tolerada a greve lícita.

De acordo com o disposto no art. 330 do CP, é crime abandonar o serviço nas repartições públicas. Entretanto, segundo o Tribunal Constitucional, é inaplicável tal dispositivo em caso de greve legítima.

Desde a Lei de 20 de dezembro de 1954, admite-se a greve dos empregados do Estado, não se lhes aplicando sanções quando do seu exercício. Entretanto, tal solução não se estende aos agentes do serviço público, passíveis de punição em caso de interrupção ou perturbação da continuidade do trabalho em decorrência de greve, segundo a Lei de 10 de junho de 1957.

3.2 Na França

O reconhecimento do direito de greve encontra-se no preâmbulo da Constituição de 1946: “O direito de greve exerce-se no quadro das leis que o regulamentam”. O legislador ordinário é omissivo quanto à sua regulamentação, exceto no serviço público, em que diversas leis proíbem a greve.

De acordo com a Lei de 31 de julho de 1963, os representantes das organizações dos funcionários da Administração e dos empregados em serviços públicos devem conceder aviso prévio de cinco dias, devendo coincidir as horas de paralisação e retorno ao trabalho de todos os envolvidos. Apesar de as greves surpresa ou selvagem serem vedadas no serviço público, acabam ocorrendo.

Antes da vigência da Lei de 1963, o Conselho de Estado já reconhecia a legitimidade do governo para restringir a greve, evitando-se “uso abusivo ou con-

trário às necessidades de ordem pública”. Essa decisão abriu caminho para os dirigentes públicos fixarem lista dos agentes impedidos de participar da greve em face da continuidade do serviço público.

De acordo com a jurisprudência, pode o agente público utilizar-se do poder de requisição, previsto no art. 14 da Lei de 11 de julho de 1938, para manter o funcionamento de uma empresa ou serviço, quando indispensáveis ao interesse nacional.

Na ocorrência de greve e descumprimento do interdito, em caso de ordem judicial de pôr fim ao movimento, aplicam-se sanções aos grevistas (Tyssié, 1994, p. 17).

Circunstâncias excepcionais justificam medidas de requisição, para evitar greves, como nos serviços de gás, eletricidade ou serviços médicos em hospitais – evitando-se colocar em risco a satisfação de necessidades vitais da sociedade ou a continuidade de um serviço público essencial.

Por meio da requisição, emanada de autoridade competente para o caso, os destinatários devem retomar ou manter a atividade sob pena de sanção penal ou disciplinar, se se tratar de funcionário público ou empregado público.

Pode ser ineficaz a requisição quando envolver um número muito elevado de funcionários ou empregados públicos que se recusam a retornar ao serviço, podendo até comprometer a autoridade do Estado, sendo a negociação mais eficaz.

O Conselho de Estado admite a intervenção administrativa para assegurar a continuidade do serviço público, justificada em face da omissão do legislador e da necessidade de disciplinar a greve. Isso porque o reconhecimento do direito de greve não exclui sua limitação como se dá em relação a qualquer direito – evitando-se abusos e ofensas à ordem pública.

Tal solução aplicou-se inicialmente aos funcionários públicos e, em seguida, ao conjunto dos agentes do serviço público e, finalmente, aos empregados de empresas nacionalizadas.

De qualquer forma, o exercício desse poder, na falta de regulamentação da lei de greve, deve submeter-se a controle rigoroso:

- a) emanar da autoridade competente;
- b) ser preciso, listando as funções cujos titulares não podem cessar os serviços, levando-se em conta a natureza da atividade, não o nível hierárquico dos interessados;
- c) ser necessário, ou seja, levar em conta as finalidades do serviço e a função dos agentes envolvidos: de um lado, os serviços devem ser essenciais para assegurar a saúde e a segurança pública, cuja manutenção é vital e, de outro, devem ser privados da greve aqueles agentes indispensáveis para o funcionamento do respectivo serviço, de sorte a se levar em conta critérios funcionais e não hierárquicos.

Havendo descumprimento da ordem, justifica-se a aplicação das medidas disciplinares previstas nos respectivos regulamentos. Não há controle de propor-

cionalidade por parte da Justiça: limita-se a verificar se foram cumpridos ou não os procedimentos disciplinares.

3.3 Na Espanha

Segundo o art. 28.2 da Constituição espanhola, o direito de greve é assegurado aos “trabalhadores”. Não se compreende, nesse conceito, estudantes nem empresários; seus eventuais movimentos reivindicatórios não têm amparo na Constituição.

Entretanto, os funcionários públicos e o pessoal do regime administrativo incluem-se tecnicamente no conceito de trabalhador, a que se refere o citado art. 28.2 da Constituição, sendo-lhes estendido o direito de greve, como se depreende de algumas leis específicas.

Como se vê, não há lei especial regulando a greve no serviço público. Embora excluídos do regime comum da lei de greve (DLRT 17/77, de 4 de março), ela se aplica aos funcionários públicos por analogia, mas não indistintamente a todo o funcionalismo: a diversidade de regime de liberdade sindical sinaliza algumas distinções.

Com efeito, o art. 28.1 da Constituição, estende aos empregados e funcionários públicos o regime da liberdade sindical, segundo a orientação da Conv. 151 da OIT. No entanto, de acordo com entendimento jurisprudencial, caberá ao legislador adequar o exercício da liberdade sindical às peculiaridades da função pública, ou seja, deve-se conjugar o regime da liberdade sindical com os “princípios, direitos e interesses que concorrem para o funcionamento” da Administração Pública, implicando desde proibição, em alguns casos, até limitação ou flexibilização do seu exercício em outros, tendo em vista que nem todas as atividades têm a mesma “transcendência para a ordem social” (Matin Valverde, 1996, p. 261).

A proibição atinge os policiais e a guarda civil: “Não poderão exercer em caso algum o direito de greve” (art. 6.8 da LO 2/86). Idêntica proibição alcançam os integrantes das Forças Armadas, submetidos a regime militar (arts. 9.15 da LO 12/85 e 91-92 da LO 13/85).

Enquadram-se, nessa proibição, embora não expressamente, os juízes, magistrados e fiscais. De acordo com a doutrina, não se lhes estende o direito de greve não apenas em razão de suas altas atribuições institucionais, como pela indispensável independência e imparcialidade no exercício de suas funções. Estão proibidos de fundar sindicatos ou a eles se filiar. Podem criar associações não-sindicais para defesa de seus interesses profissionais.

De acordo com alguns doutrinadores, há limitações e não proibições relativamente aos membros dos Corpos e Forças de Segurança, não submetidos a regime militar (art. 15, LOLS), bem como aos membros do Corpo Nacional de Polícia (LO 2/86, de 13 de março) (*Idem*, p. 263). Nesse caso, o exercício da liberdade sindical, diz a lei, deve conjugar-se com a natureza da sua atividade, considerando-se que são funcionários que portam armas e submetem-se a uma organização hie-

rarquizada para salvaguardar a segurança dos cidadãos. Estão proibidos de filiar-se a sindicato alheio à sua corporação – os sindicatos devem ter abrangência nacional. A referida Lei 2/86 atinge também os membros dos Corpos de Polícia das Comunidades Autônomas.

Os funcionários civis em estabelecimentos militares submetem-se a regras especiais, tendo em vista a salvaguarda dos “interesses nacionais”, sendo proibidas atividades sindicais no interior dos quartéis (RD 500/78, de 3 de março).

Dispositivos especiais (art. 3.2, LOLS, art. 1, RD 1.522/77) atingem os ocupantes de altos cargos da Administração, com poder decisório ou obrigações de natureza confidencial, inspirando-se o legislador espanhol na Convenção 151 da OIT, que permite certas restrições em virtude de peculiaridades do serviço público. Há previsões específicas para funcionários das Cortes Gerais, com normas especiais sobre registro e funcionamento de sindicatos.

De qualquer forma, relativamente ao funcionalismo em geral, a Lei 30/84 prevê desconto dos dias parados em caso de greve. Qualifica como falta muito grave participar de greve proibida por lei ou em caso de descumprimento de obrigação de atender serviços essenciais no curso da greve.

3.4 Em Portugal

No âmbito da Administração Pública, há duas situações distintas: a greve é autorizada na função pública, cabendo ao estatuto ou lei especial sua regulação (Ramalho, 1994, p. 82); é proibida em relação aos integrantes das Forças Armadas, tanto militares quanto militarizadas.

O art. 12 da Lei de Greve – Lei 65/77, de 26 de agosto, assegura o direito de greve na função pública, cujo exercício será regulado por estatuto ou diploma especial.

Em Portugal, não há dúvida de que a Lei de Greve assegura o seu exercício na função pública, mas remete sua regulamentação a estatuto próprio: a intenção não foi limitar ou condicionar o exercício do direito de greve, mas, respeitado o mandamento constitucional, levar em conta particularidades e exigências próprias. Apesar de alguns projetos, ainda não há regulamentação específica. A omissão legislativa estabeleceu a seguinte divergência: aplica-se, no que couber, a Lei de Greve, em especial em greves nos serviços mínimos, de acordo com alguns pareceres da Procuradoria-Geral da República; segundo outros, deve-se recorrer “à norma que o intérprete criaria, se houvesse de legislar dentro do espírito do sistema” (*Idem, ibidem*).

A greve é proibida aos integrantes das forças armadas: “greve de pessoas armadas provocaria um total desequilíbrio já que ninguém lhe poderia fazer frente”, não tendo como se apoiar no princípio da igualdade (Cordeiro, 1994, p. 403).

Há consenso no sentido de que a possível regulamentação da greve poderia estender ao serviço público restrições às atividades essenciais. Além disso, caberia à lei fixar obrigações aos grevistas e às suas entidades representativas

para a segurança e defesa dos prédios públicos e seus usuários, e regular os serviços inadiáveis.

É compatível com a Constituição Federal a concessão de aviso prévio, devendo a lei garantir a democracia das decisões envolvendo greve. Em relação aos dias parados, há pareceres admitindo o desconto equivalente apenas ao tempo de greve.

3.5 No Brasil

Com o advento da Constituição de 1967, foi proibida a greve nos serviços públicos e atividades essenciais, sendo mantida tal proibição pela Emenda de 1969.

A Constituição de 1988, em seu art. 37, VII, garante a greve no serviço público, remetendo à lei complementar a definição dos “termos e limites em que o direito de greve poderá ser exercido”. Por essa razão, o art. 16 da Lei 7.783/89 – Lei de Greve, excluiu expressamente de seu âmbito os servidores públicos.

No entanto, a EC 19, de 04.06.1998, deu nova redação ao inc. VII do art. 37 da CF de 1988: “O direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em leis específicas”, de sorte a não se exigir mais lei complementar. Até o presente momento, no entanto, nenhuma lei específica regula tal direito, apesar de tentativas nesse sentido.

Assim, e com fundamento na apontada reforma constitucional, foi editada a Medida Provisória 10, de 13.11.2001, no bojo de um pacote denominado “antigreve” por causa de movimento grevista que se arrastava a meses. Ao alterar a Lei 8.745, de 09.12.1993, relativa à contratação por tempo determinado, para atender necessidades temporárias de excepcional interesse público, o governo federal acabou regulando a greve. Essa medida provisória, contudo, foi rejeitada e o vazio legislativo permanece.

Apontam-se algumas regras esparsas, como o Dec. 1.480, de 03.05.1995, quanto aos procedimentos a ser adotados em casos de paralisação do serviço público, enquanto não regulado o referido art. 37. Além disso, coube ao Dec. 3.545, de 14.07.2000, também regular os procedimentos a ser adotados quando da paralisação de serviços públicos, autorizando, em caráter excepcional, a compensação, das faltas no período de 6 a 14 de abril de 2000, condicionada ao retorno ao serviço até o dia 17.07.2000.

O juiz presidente do Tribunal Regional Federal da 1.^a Região, Tourinho Neto, manteve a liminar na ação impetrada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social (SNTSS), que impedia o governo federal de descontar os dias parados dos salários dos servidores filiados à Confederação. A União tentou derrubar a liminar usando o argumento de que a greve dos servidores estaria “subvertendo a ordem pública”, e que, por não estar regulamentada, seria ilegal. O juiz não se convenceu.³

³ Notícia publicada no *Boletim da Agitra* 99 de 06.07.2000.

Relativamente aos militares, a greve era proibida, consoante a redação primitiva do § 5.º do art. 42 da atual Constituição. Entretanto, conforme já dito, a EC 20 não reproduziu a proibição da greve aos militares.

3.6 A greve no serviço público e sua limitação

A proibição da greve no serviço público parte do pressuposto de que todos os serviços são vitais e, conseqüentemente, qualquer paralisação representaria um atentado ao Estado Democrático de Direito, contrariando interesses da coletividade. Ainda conforme Cordeiro (1994, p. 402), “diversos fatores concorrem para admiti-la, como certas concepções de oportunidade política, o princípio da igualdade, entre outros”.

Além disso, o serviço público não comporta interrupção – ao aceitar um emprego público, dependendo de sua atividade, o funcionário aceita privar-se do exercício do direito de greve. Em conseqüência, o reconhecimento do direito de greve não pode servir de pretexto para impedir o legislador de assegurar a continuidade do serviço público. Como qualquer direito, o direito de greve deve conviver com outros “princípios de valor constitucional”, como a continuidade do serviço público, proteção à saúde, segurança das pessoas e bens, entre outros.

A restrição à greve no serviço público encontrou seu principal argumento na teoria da continuidade do serviço público, com origem na França. Entretanto, a argumentação, segundo a qual o funcionamento do serviço público não comporta interrupções, passa por profunda revisão em face da sua expressiva expansão, observando-se a concorrência do Estado com a iniciativa privada, além do fenômeno da privatização. Além disso, a concessão de aviso prévio, a manutenção dos serviços essenciais acabam contornando os referidos obstáculos (Rivero, 1981, p. 500).

Por tais razões, a Constituição Federal, ao estender aos funcionários públicos o direito de greve, segundo sua conveniência e interesses a defender, não dá amparo a qualquer tipo de greve, independentemente dos objetivos ou formalidades, vinculando seu exercício à regulamentação. Além disso, é lícito ao legislador interditar ou limitar o exercício do direito de greve aos servidores públicos, dependendo da circunstância, tendo em vista a natureza dos serviços, se destinados ou não a atender às necessidades essenciais da coletividade.

A Medida Provisória 10, acima apontada, na tentativa de regulamentar a greve no serviço público, foi duramente criticada pelos mais diversos órgãos representativos do funcionalismo público, inclusive por parte de representantes da OAB, alegando ser o pacote “oportunista e autoritário”, merecendo, por parte do governo, duras críticas aos grevistas. Entre outras medidas, o pacote contava com projeto de lei autorizando demissão coletiva em casos de greves com duração superior a cem dias.

Na verdade, não houve o necessário debate no legislativo nem a participação efetiva dos servidores públicos interessados, por meio de seus representantes legais.

O inc. VII do art. 37 da CF de 1988, ao assegurar o direito de greve ao servidor público, condicionando seu exercício à regulamentação por meio de lei específica, pode ensejar diversas interpretações.

Para alguns, trata-se de regra constitucional de eficácia limitada; para outros, de regra constitucional de eficácia contida; para outros de eficácia plena. A primeira interpretação foi consagrada pelo Supremo Tribunal Federal, quando julgou o Mandado de Injunção 20-4, em 19.05.1994; a segunda foi defendida também pelo Supremo, mas não prevaleceu;⁴ a terceira merece ressalvas.

Outras interpretações são possíveis. Se a Constituição garante a greve, seu exercício é o mais amplo possível, enquanto não houver regulamentação; sem lei específica, a greve é vedada. Ambas as posições são extremadas: a primeira, estendendo ao servidor público um privilégio não conferido aos empregados em geral; a segunda, por introduzir uma discriminação odiosa (Nascimento, 2002, p. 588). Qual seria a melhor solução? Levando-se em conta experiências em alguns países, enquanto a lei não regular o exercício da greve no serviço público, dever-se-ia aplicar, no que couber, a lei geral de greve (Lei 7.783/89).

Apontam-se tentativas de regulamentação da greve no serviço público, como o Projeto de Lei 6.141/2002, de autoria da deputada Iara Bernardi, do PT/SP. Entre os principais pontos, destacam-se os seguintes:

- cabe ao sindicato e, na sua falta, comissão eleita pelos interessados convocar assembléia-geral para decidir quanto à conveniência e interesses a defender; funcionamento de 30% dos serviços mínimos, em caso de atividades essenciais, ou seja, as que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, saúde ou segurança da população ou concessão de benefícios previdenciários quando substitutivos do salário;

- concessão de aviso prévio de 48 horas; nos serviços ou atividades essenciais, será de 72 horas;

- em cada esfera do Poder, cabe à chefia organizar um comitê de negociação, para representar os respectivos interesses nos procedimentos de solução do conflito. Para tanto, terá a Administração Pública prazo de 10 dias, da entrega da pauta de reivindicações, para iniciar a negociação, sob pena de crime de responsabilidade; poderão as partes socorrer-se de mediação ou arbitragem; é vedado ao poder público utilizar-se de meios para frustrar o movimento;

- são assegurados aos grevistas os seguintes direitos: uso de meios pacíficos de convencimento dos demais para aderir ao movimento; arrecadação de fundos; livre divulgação do movimento, inclusive perante a opinião pública. Os dias de greve serão considerados de efetivo exercício, cabendo ao grevista negociar sua reposição;

- a inobservância das exigências constitui abuso de direito, respondendo o grevista pelos seus atos;

⁴ Essa posição foi adotada pelo TST: o direito de greve "é de eficácia contida, na lição soberana do Supremo Tribunal Federal, ante o texto constitucional que o condiciona à forma e condições a serem fixadas em lei". Rel. Min. Carlos Alberto Reis de Paula - TST - RR 483.786/98.8.

– os servidores não poderão ser despedidos no curso da greve, exceto se a causa não se relacionar com a greve, sendo vedada a contratação de substitutos dos grevistas.

É louvável a iniciativa de regulamentar o exercício do direito de greve no serviço público, omissão que se verifica há mais de uma década. Sabemos que as leis inibem as greves – sintoma do conflito e não causa dele –, daí por que muitos países ainda não têm lei específica para regular o seu exercício, no âmbito da Administração Pública, valendo-se de decisões jurisprudenciais e leis esparsas.

Alguns parâmetros devem nortear a tarefa do legislador. Como demonstrado, a Constituição Federal não proíbe a greve no setor público; condiciona seu exercício à regulamentação, que deverá conciliar tal direito a outros princípios constitucionais envolvidos, como o da continuidade do serviço público. Caberá à futura lei regular os efeitos que produzirá, em especial em relação às medidas disciplinares cabíveis e eventuais reflexos nos vencimentos em caso de greve ilícita ou abusiva.

Caberá ao legislador, ainda, fixar seu ritual, levando em conta diversidades e peculiaridades do serviço público, considerando sempre a importância do serviço prestado à comunidade e a manutenção do Estado Democrático de Direito.

Como demonstrado, na França, levam-se em conta a natureza e a finalidade do serviço e da atividade, não o nível hierárquico dos envolvidos, determinando quais serviços têm natureza vital, sendo vedada a greve dos servidores indispensáveis para o funcionamento de tais serviços.

4 Conclusões

A Constituição reconhece a greve dos servidores públicos civis. Trata-se, portanto, de um direito constitucional, sendo razoável, no entanto, regular seu exercício, para tornar possível a convivência dos princípios constitucionais envolvidos, como a continuidade do serviço público. As liberdades públicas e os direitos fundamentais, pela sua própria natureza, têm limites imanentes e nenhum deles é ilimitado.

Os limites ao exercício do direito de greve deveriam resultar mais da responsabilidade dos servidores envolvidos que da lei ou intervenção judicial. Deveria haver consciência recíproca dos limites e dos excessos, seja do governo em reprimir ou não a atuação sindical, seja dos servidores em relação à importância do serviço público, pois a greve provoca prejuízos a toda a coletividade, podendo ser por ela repudiada.

É grande o desafio de regular o exercício do direito de greve no setor público, pela difícil conciliação entre o princípio constitucional da continuidade dos serviços públicos e a preservação das liberdades públicas, próprias dos regimes democráticos dos Estados de Direito.

Referências

- ALIPRANTIS, Nikitas e outro. *Le droit collectif du travail. Études em hommage à madame le professeur Hélène Sinay*. Frankfurt: Peter Lang, 1994.
- CORDEIRO, Antonio Menezes. *Manual de direito do trabalho*. Coimbra: Almedina, 1994.
- COUTURIER, Gérard. *Droit du travail. Les relations collectives de travail*. Paris: PUF, 1993. vol 2.
- JAVILLIER, Jean-Claude. *Droit du travail*. 5. ed. Paris: LGDJ, 1996.
- LYON-CAEN, Gérard e outros. *Droit du travail*. 17. ed. Paris: Dalloz, 1994.
- MAGANO, Octavio Bueno. *Organização sindical brasileira*. São Paulo: Ed. RT, 1982.
- MATIN VALVERDE, Antonio e outros. *Derecho del trabajo*. Madrid: Tecnos, 1996.
- NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Compêndio de direito sindical*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2000.
- . *Iniciação ao direito do trabalho*. 28. ed. São Paulo: LTr, 2002.
- PERA, Giuseppe. *Diritto del lavoro*. 5. ed. Pádua: Cedam, 1996.
- QUESADA SEGURA, R. *Temas de derecho del trabajo*. Madrid: Centro de Estudios Ramon Areces, 1994.
- RAMALHO, Maria do Rosário Palma. *Lei de greve anotada*. Lisboa: Lex, 1994.
- RIVA-SANSEVERINO, Luisa. *Elementi di diritto sindacale e del lavoro*. Pádua: Cedam, 1980.
- RIVERO, Jean. *Direito administrativo*. Coimbra: Almedina, 1981.
- RODRIGUES, Leôncio Martins. *Conflito industrial e sindicalismo no Brasil*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1966. Da coleção: *Corpo e Alma do Brasil* – direção de Fernando Henrique Cardoso.
- ROMITA, Arion Sayão. *Direito do trabalho. Temas em aberto*. São Paulo: LTr, 1998.
- . *Direito sindical*. Rio de Janeiro: Ed. Brasília, 1976.
- SINAY, Hélène. *Traité de droit du travail. La grève*. Paris: Dalloz, 1966.
- TYSSIÉ, Bernard. *La grève*. Paris: Dalloz, 1994.
- VAZQUEZ VIALARD, Antonio. *La responsabilidad em el derecho del trabajo*. Buenos Aires: Astrea, 1988.