

# O direito de greve no serviço público brasileiro

Marcelo Loeblein dos Santos  
Rosemari Pedrotti de Ávila

## RESUMO

O presente estudo faz uma análise da possibilidade jurídica ou não do direito de greve no serviço público estatutário brasileiro. Parte-se de uma abordagem histórica, conceitual e da natureza jurídica desse instituto, bem como da negociação coletiva no serviço público, para posteriormente adentrar ao aspecto das divergências doutrinárias e jurisprudenciais acerca do tema, mormente face à inexistência de lei específica que regulamente o art. 37, VII, da Constituição Federal de 1988.

**Palavras-chave:** Direito de greve. Servidor público. Negociação coletiva.

## The right to strike in the Brazilian public service

### ABSTRACT

This study is an analysis of legal possibility or not the right to strike in the Brazilian public service statutory. It starts with a historical, conceptual and legal nature of this institute, and collective bargaining in public service, later to enter the aspect of doctrinal and jurisprudential divergences, especially in the absence of specific law to regulate the art. 37, VII, of the Federal Constitution of 1988.

**Keywords:** Right to strike. Public servant. Collective bargaining.

## 1 INTRODUÇÃO

Para estudar algumas questões referentes à greve, são necessárias algumas reflexões, que se pretende trazer à tona ao longo deste artigo. Reflexões iniciais como a história da greve, seu conceito, sua natureza jurídica, a questão das negociações coletivas, para, posteriormente, enfrentar a temática objeto do estudo, referente à possibilidade jurídica ou não do direito de greve no setor público estatutário civil, tema bastante discutido no meio acadêmico, face à inexistência de lei específica que regulamente o art. 37, VII, da Constituição Federal de 1988 – CF/88.

Tal instituto pode ser considerado como uma das mais importantes e complexas manifestações coletivas produzidas pela sociedade, um fenômeno típico do mundo moderno, reflexo dos desequilíbrios econômicos e da falta de justiça nas relações laborais.

---

**Marcelo Loeblein dos Santos** é Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. Professor na Faculdade de Itapiranga/SC. E-mail: marceloloeblein@yahoo.com.br

**Rosemari Pedrotti de Ávila** é Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. Professora de Direito do Trabalho na Faculdade da Serra Gaúcha, RS. E-mail: rose.avila@hotmail.com

Direito e Democracia	Canoas	v.11	n.1	p.61-75	jan./jun. 2010
----------------------	--------	------	-----	---------	----------------

Nessa linha de ideias, para Ruprecht (1995), a greve é a maneira pela qual a classe trabalhadora tem se valido para impor suas reivindicações numa sociedade capitalista que nem sempre atende a suas necessidades. Foi a greve, ao longo de sua evolução, ou seja, desde a proibição até transformar-se em um direito, a grande propulsora dos avanços sociais em prol da introdução do Direito do Trabalho.

O vocábulo greve é de origem francesa, segundo Martins (2001a), sendo usado pela primeira vez em uma praça de Paris, chamada de Place de Grève, onde operários se reuniam para discutir suas insatisfações com as condições de trabalho e com os baixos salários. Era também nessa praça que os empregadores buscavam mão de obra, quando necessário. Naquele local, acumulavam-se gravetos que vinham com as enchentes do rio Sena, daí surgiu o termo greve, originário de graveto.

## 2 BREVE HISTÓRICO

No baixo Império Romano, segundo Bezerra Leite (2000), as greves eram consideradas como um delito, especialmente se organizadas por trabalhadores livres, sendo objeto de repressão e proibidas as reuniões e a associação de trabalhadores.

No regime das corporações de ofício, antes da Revolução Francesa, os movimentos dos trabalhadores eram considerados infrações penais graves, segundo Martins (2001a), mesmo a Lei *Le Chapelier*, de 1791, proibia toda e qualquer forma de agrupamento profissional que visasse a interesses coletivos. O autor refere ainda que o Código Penal de Napoleão, de 1810, punia os trabalhadores grevistas com prisão e multa.

Já na Inglaterra, conforme Martins (2001a), por meio do *Combination ACT*, de 1799 e 1800, era considerada crime de conspiração contra a Coroa inglesa qualquer coalizão dos trabalhadores em busca de melhores condições de trabalho e melhores salários. Mas a partir de 1825, na Inglaterra e de 1864, na França, a coalizão dos trabalhadores deixa de ser considerada crime, porém a greve ainda continuou sendo tipificada como um delito penal.

Na lição de Bezerra Leite (2000), todos estes fatos históricos revelam as origens dos movimentos coletivos, porém juridicamente não podem ser caracterizados como greve. Na maioria destes movimentos não havia a estrutura moderna das relações de trabalho, afinal o sistema social se organizava de forma escravista ou servil. A greve propriamente dita surge com o trabalho assalariado que decorre da Revolução Industrial. Assim, Bezerra Leite atribui aos movimentos sindicais dos trabalhadores ingleses o marco inicial da greve.

No Brasil, a greve era vista inicialmente como um delito, depois como uma liberdade e posteriormente como um direito do trabalhador. Segundo Bezerra Leite (2000), as Constituições brasileiras de 1891 a 1934 nada trataram sobre a greve, de tal sorte que ela se concretizava como um fato social tolerado pelo Estado.

Mesmo proibida, a primeira grande greve brasileira aconteceu em julho de 1917 e fez parar a capital paulista; durante um mês a cidade de São Paulo viveu a agitação dos comitês de greves que, apesar de mostrar uma considerável capacidade de mobilização do operariado, não serviram para sensibilizar o Estado.

A Constituição de 1937, em seu art. 139, 2º parte, prescrevia a greve e o *lockout* como “recursos antissociais, nocivos ao trabalho e ao capital e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional”. No mesmo sentido, foi criado o Dec. Lei 431, de 18.05.1938, que tipificou a greve como crime. Bezerra Leite refere ainda que

O Dec. Lei 1.237, de 02.05.39, que instituiu a justiça do trabalho, previa punições em caso de greve, desde a suspensão e a despedida por justa causa até a pena de detenção. O código Penal, de 07.12.40 (arts. 200 e 201), considerava crime a paralisação do trabalho, na hipótese de perturbação da ordem pública ou se o movimento fosse contrário aos interesses públicos. (2000, p.15)

A Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, promulgada em 1943, estabelecia uma pena aos trabalhadores grevista, como afirma Martins

Em 1943, ao ser promulgada a CLT, estabelecia-se pena de suspensão ou dispensa do emprego, perda do cargo do representante profissional que estivesse em gozo de mandato sindical, suspensão pelo prazo de dois a cinco anos do direito de ser eleito como representante sindical, nos casos de suspensão coletiva do trabalho sem prévia autorização do tribunal trabalhista (art. 723). O art. 724 da CLT ainda estabelecia multa para o sindicato que ordenasse a suspensão do serviço, além de cancelamento do registro da associação ou perda do cargo, se o ato fosse exclusivo dos administradores do sindicato. (2001a, p.753)

Ainda que considerada como um movimento ilegal, a greve, segundo Ruprecht (1995), pouco a pouco começou a ser tolerada pelos Estados. O direito natural garantia ao homem a liberdade de trabalhar ou não. É claro que esta não era a principal causa da tolerância da greve, mas uma delas, dentre as questões políticas, ideológicas, doutrinárias, jurisprudenciais, enfim, a constante luta dos trabalhadores por melhores condições sociais.

Percebe-se que a greve emanou repercussões jurídicas e econômicas no mundo do Direito. Passou a ser tolerada a partir do Dec. Lei 9.070, de 15.03.1946, sendo admitida nas atividades acessórias, apesar da proibição na Constituição de 1937, continuando vedada nas atividades consideradas fundamentais.

Em 1946, o direito de greve foi reconhecido em sede constitucional, porém condicionado ao Dec. Lei 9.070, de 1946, tendo ainda a Constituição de 1946 determinado que a greve deveria ser regulada por lei ordinária, inclusive quanto a suas restrições.

A lei de greve somente foi promulgada em 1964, através da Lei 4.330, conhecida por muitos juristas como a lei do delito da greve e não como a lei do direito da greve, pois colocava mais restrições aos trabalhadores do que direitos.

A Constituição de 1967 por meio de seus arts. 157, § 7º e 158, XXI, assegurou o direito de greve, não o estendendo aos serviços públicos e atividades essenciais.

Foi com a promulgação da Constituição Federal de 1988 – CF/88 que se consagrou o amplo direito de greve aos trabalhadores brasileiros, especialmente no art. 9º, que diz

Art. 9º. É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.

§ 1º A lei definirá os serviços e atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

§ 2º Os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei.

O art. 37, VII da CF/88 estende ainda o direito de greve aos servidores públicos civis, condicionando à edição de uma lei específica, que até os dias atuais não foi editada. Conforme Bezerra Leite (2000), a Emenda Constitucional nº 19, de 1998 alterou a redação do inciso, ficando assim estabelecido o direito de greve ao servidor público civil: “o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica”.

Atualmente, vigora a Lei 7.783, de 28 de junho de 1989, que dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. Entretanto, como refere Martins (2001b, p.295), a referida lei não trata da ilegalidade da greve e usa o termo abuso de direito para os casos de inobservância de suas prescrições.

Mais recentemente, com a Emenda Constitucional n.º 45, de 8/12/2004, modificou-se a competência de processar e julgar as ações que envolvam o exercício do direito de greve. Assim, através da reformulação do art. 114 da CF/88, a competência para julgar tais ações passa a ser da Justiça do Trabalho.

### **3 CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA DA GREVE**

A greve, antes de tudo, deve ser considerada um fato social, pois é estudada também pela sociologia. Porém, como está sujeita às regulamentações jurídicas, ela precisa ser estudada pelo direito.

Martins (2001a) diz que o conceito de greve depende da legislação de cada país, se admite a greve como um direito ou liberdade do trabalhador ou se a proíbe, tipificando-a como um delito. Em um conceito amplo, greve pode ser considerada

como um risco ao qual o trabalhador se sujeita em busca de melhores condições de trabalho e de salários.

A Lei 7.783/89, em seu art. 2º, conceitua greve como sendo a “ (...) suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviço a empregador”.

Percebe-se que se trata de uma suspensão coletiva e não individual do trabalho, ou seja, a paralisação de apenas um trabalhador não constitui greve, cabendo neste caso a dispensa por justa causa. Assim, constitui greve quando for um movimento organizado de forma temporária e não definitiva, pacífico, sendo vedada toda e qualquer forma de violência às pessoas ou ao patrimônio e, principalmente, uma paralisação parcial ou coletiva, não individual.

Para Ruprecht (1995, p.732), “a greve tem sido definida pela doutrina como a abstenção de trabalhar em certas condições e com determinados fins. Mas, onde não há sempre acordo é a respeito de todos os fenômenos complexos e diferenciados que se compreendem sob o nome de greve moderna”.

Dentre os inúmeros conceitos de greve, optou-se pelo de Ruprecht

(...) Consideramos que se deve entender por greve a suspensão de caráter temporário do trabalho, pactuada e acertada por um grupo organizado de trabalhadores, com abandono dos locais de trabalho, com o objetivo de fazer pressão sobre os empregadores, na defesa de seus interesses profissionais e econômicos. (1995, p.738)

Pode-se perceber que a greve atualmente nada mais é do que um direito do trabalhador, na luta por melhores condições sociais e de trabalho, uma luta pelo reconhecimento da dignidade do trabalhador.

Sobre a natureza jurídica da greve, como já se pode ver ao longo de sua história, ela já foi compreendida como delito, como liberdade e como direito. Para Martins (2001a), a greve pode ser vista como um ato de liberdade, decorrente de uma determinação lícita, garantida para uma coletividade, a saber

Pode-se analisar a natureza jurídica da greve sob os efeitos que provoca no contrato de trabalho: suspensão ou interrupção. Há suspensão se não ocorre o pagamento de salários e nem a contagem do tempo de serviço, e interrupção quando se computa normalmente o tempo de serviço e há pagamento de salários.

A greve envolve um fato jurídico. Não é uma declaração de vontade, mas um comportamento do trabalhador. Envolve um direito subjetivo.

A greve é, assim, um direito de coerção visando à solução do conflito coletivo. (MARTINS, 2001a, p.758)

Ainda em relação à natureza jurídica da greve, Ruprecht (1995, p.774) afirma que “a natureza da greve um ato complexo. É evidente que se trata de um direito, mas como direito se exerce na condição de se cumprirem as formalidades legais, o que faz que seja um ato jurídico”.

Bezerra Leite (2000), concorda com as ideias de Martins e afirma ainda que a greve é uma forma que o trabalhador usa para lutar por seus interesses, assumindo assim, um caráter instrumental, de acordo com o ordenamento jurídico de cada país, sendo um direito diretamente ligado ao princípio jurídico da igualdade, enfim, o que busca é a igualdade e a liberdade de forma real e efetiva entre os integrantes dos mais diversos grupos sociais organizados.

Na lição de Martins (2001b), a natureza jurídica da greve pode ainda ser analisada sob o aspecto dos efeitos que provoca no contrato de trabalho, podendo ser causa de suspensão, se não ocorre o pagamento de salários e a contagem do tempo de serviço, ou causa de interrupção, quando há o pagamento de salários e se computa normalmente o tempo de serviço.

Torna-se ainda necessário fazer uma breve referência à negociação coletiva no serviço público, já que se relaciona com o direito de greve, e na lição de Martins, “a negociação coletiva é uma fase antecedente e necessária da greve, ou seja: é uma condição para o exercício do direito de greve” (2001b, p.298).

## **4 NEGOCIAÇÃO COLETIVA**

No direito do trabalho, as relações coletivas são primordiais, pois possuem um cunho jurídico em que figuram como sujeitos os sindicatos, tanto de trabalhadores como de empregadores, a fim de defender os interesses coletivos e não interesses mediatos e individuais (GASPAR, 1995).

Segundo Maranhão (1993, p.301), as instituições do direito coletivo do trabalho são

- a) Liberdade de coalizão: fundamento do direito coletivo, traduzindo a possibilidade jurídica da união em defesa de interesses comuns: o direito de greve é uma consequência do reconhecimento desta liberdade.
- b) Associação profissional: significa a organização permanente de empregados, ou de empregadores, em defesa dos interesses das respectivas categorias.
- c) Convenção coletiva: o estabelecimento de normas sobre condições de trabalho pelas próprias categorias a que se destinam.
- d) Dissídios coletivos de trabalho: reconhecimento pelo direito de que os conflitos entre interesses abstratos, de grupos, podem ser, processualmente, resolvidos.

A partir dessas instituições, foi reconhecido ao trabalhador o direito de greve ou de pleitear melhores condições de trabalho ou outras reivindicações trabalhistas.

Uma das prerrogativas dos sindicatos é a realização da negociação coletiva, modalidade de autocomposição de conflitos que, no entender de Ruprecht (1995, p.265), “é a que se celebra entre empregadores e trabalhadores ou seus respectivos representantes, de forma individual ou coletiva, com ou sem intervenção do Estado, para procurar definir condições de trabalho ou regulamentar as relações laborais entre as partes.”

Na lição de Süsskind (2000, p.1164-1165), negociação coletiva caracteriza-se por ser um meio de transação que visa ao equilíbrio entre os interesses do trabalhador e os custos de produção. Assim refere Süsskind

a negociação coletiva caracteriza-se por ser um processo dinâmico de busca de ponto de equilíbrio entre interesses divergentes, capaz de satisfazer, transitoriamente, as necessidades presentes dos trabalhadores e de manter equilibrados os custos de produção. Negociar significa, acima de tudo, disposição dos sujeitos coletivos de discutir certos temas com o objetivo de chegar a um consenso, a um ponto de convergência por suas próprias forças e num exercício de transigência recíproco.

Nesse sentido, a negociação coletiva, intermediada pelos sindicatos, deve ser um entendimento para se chegar a um acordo entre as partes, o qual deve ater-se a interesses recíprocos que se resumam em normas e condições de trabalho, para melhoria das condições de vida dos trabalhadores, para incremento da produtividade, visando à harmonia nas relações de trabalho (BARROS, 2010).

O objetivo desses entendimentos, para que seja uma verdadeira negociação coletiva, é tentar estabelecer condições de trabalho, isto é, o que integra o contrato de trabalho, a saber: salário, suspensões, jornadas de trabalho, forma de prestação de serviços, licenças, etc. Podem ser também estabelecidas relações de trabalho entre as partes, quer dizer, as vinculações com o sindicato, obras sociais, regime de dirigentes sindicais, solução dos conflitos coletivos, numa palavra, o que faz parte do campo do Direito Coletivo do Trabalho. Qualquer outra reunião de trabalhadores e de empregadores que não tenha como objeto esses fins não constitui negociação coletiva. (RUPRECHT, 1995, 265)

Como já referido, para que aconteça a negociação coletiva, é necessário que interajam empregadores e trabalhadores, ou seus representantes. Por meio desta negociação procura-se encontrar o bem comum, uma justiça social que leve ao binômio capital-trabalho e uma desejada convivência pacífica entre trabalhadores e empregadores (RUPRECHT, 1995).

Nesse sentido, o objeto da negociação coletiva é busca condições dignas e humanas para os trabalhadores, sem deixar de lado o interesse dos empregadores. Consiste em uma arma poderosa para solucionar os conflitos de interesses e para resolver os problemas derivados desses conflitos (RUPRECHT, 1995).

A finalidade da negociação coletiva é a formalização de convenção ou acordo coletivo de trabalho. No entanto, malograda a negociação entabulada, é facultada aos Sindicatos ou empresas interessadas a instauração de dissídio coletivo, ou seja, a negociação coletiva constitui uma das condições para o ajuizamento do dissídio coletivo, inteligência do art. 616 da CLT.

Também se constitui a negociação coletiva fase que antecede a deliberação sobre a greve. Sempre deverá haver prévia negociação coletiva, na tentativa de solucionar o conflito. É o que determina o art. 114, § 1º e 2º da CF/88, alterado pela Emenda Constitucional nº 45/2004.

Nesse norte, questiona-se: é reconhecida, no âmbito do setor público, a negociação coletiva? Registram Santos e Silva (2005), que há duas correntes doutrinárias, uma proclamando a total impossibilidade jurídica da negociação coletiva nesse âmbito, e a outra defendendo a possibilidade jurídica.

Para a primeira vertente, tendo em vista especialmente o princípio da legalidade da Administração Pública, preconizado no art. 37 *caput* da CF/88, é impossível a negociação coletiva no setor público.

Ensina Sundfeld (1998) que a Administração só pode fazer o que a lei permite, ou seja, todo ato da Administração tem que ter base na lei, sob pena de invalidade.

Sob o ponto de vista constitucional, não há referência no parágrafo 3º do art. 39 (que trata dos direitos sociais do servidor público) da aplicação do inciso XXVI, do art. 7º, ou seja, não há o reconhecimento constitucional de convenção coletiva e acordo coletivo para esses servidores.

A Súmula 679 do Supremo Tribunal Federal – STF refere que “a fixação de vencimentos dos servidores públicos não pode ser objeto de convenção coletiva.”

Além disso, há dispositivos constitucionais que vedam à Administração Pública realizar despesas ou assunção de obrigações além das dotações orçamentárias, conforme os arts. 167, II e 169 da CF/88.

A Lei 8.112/90, no seu art. 240, *d e e* assegurava ao servidor público civil o direito à negociação coletiva. Entretanto, o STF declarou essa lei inconstitucional, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 492

CONSTITUCIONAL. TRABALHO. JUSTIÇA DO TRABALHO. COMPETÊNCIA. AÇÕES DOS SERVIDORES PUBLICOS ESTATUTARIOS. C.F., ARTS. 37, 39, 40, 41, 42 E 114. LEI N. 8.112, DE 1990, ART. 240, ALINEAS

“D” E “E”. I – SERVIDORES PUBLICOS ESTATUTARIOS: DIREITO A NEGOCIAÇÃO COLETIVA E A AÇÃO COLETIVA FRENTE A JUSTIÇA DO TRABALHO: INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 8.112/90, ART. 240, ALINEAS “D” E “E”. II – SERVIDORES PUBLICOS ESTATUTARIOS: INCOMPETENCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO PARA O JULGAMENTO DOS SEUS DISSÍDIOS INDIVIDUAIS. INCONSTITUCIONALIDADE DA ALINEA “e” DO ART. 240 DA LEI 8.112/90. III – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. ADI 492 / DF – DISTRITO FEDERAL. Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Julgamento: 12/11/1992, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação: DJ 12-03-1993.

O Relator da ADI-492-DF, Ministro Carlos Velloso assim se manifestou na conclusão de seu voto

(...) Não sendo possível, portanto, à Administração Pública transigir no que diz respeito à matéria reserva à lei, segue-se a impossibilidade de a lei assegurar ao servidor público o direito à negociação coletiva, que compreende acordo entre sindicatos de empregadores e empregados, ou entre sindicatos de empregados e empresa e, malgrado o acordo, o direito de ajuizar o dissídio coletivo. E é justamente isto o que está assegurado no art. 240, alíneas *d* (negociação coletiva) e *e* (ajuizamento coletivo frente à Justiça do Trabalho) da citada Lei 8.112, de 11.12.90(...). (VELLOSO, 1998, p.567)

Leciona o Ministro Velloso, em sua obra, que a sistemática dos servidores públicos, regime jurídico, vencimentos e remuneração assentam-se na lei, portanto, “a negociação coletiva tem por escopo, basicamente, a alteração da remuneração. A remuneração dos servidores públicos, entretanto, decorre de lei e a sua revisão geral, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data (CF, art. 37, X e XI).” (VELLOSO, 1998, p.566).

A Orientação Jurisprudencial nº 5 da SDC do TST segue a mesma tendência, inadmitindo dissídios tanto de natureza econômica como de natureza jurídica no âmbito do setor público,

#### DISSÍDIO COLETIVO CONTRA PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA.

Inserida em 27.03.1998 Aos servidores públicos não foi assegurado o direito ao reconhecimento de acordos e convenções coletivos de trabalho, pelo que, por conseguinte, também não lhes é facultada a via do dissídio coletivo, à falta de previsão legal.

Sendo assim a primeira corrente doutrinária vale-se do princípio da legalidade para defender a impossibilidade jurídica de negociação coletiva no âmbito do serviço público.

A segunda corrente, favorável à negociação coletiva no âmbito do serviço público, apregoa que o só fato de o art. 39 não fazer referência à convenção coletiva e ao acordo coletivo referidos no art. 7º, XXVI, não é motivo para impedir que o servidor público não usufrua desses direitos, e se assim fosse, haveria uma incongruência na legislação, já que há a admissão legal de esses servidores sindicalizarem-se, bem como há o reconhecimento do direito de greve, conforme preceitua o art. 37, VII da CF/88, que poderá ser exercido nos termos e limites definidos em lei específica.

Por isso, como referem Santos e Silva (2005), essa corrente defende que, para conciliar o princípio da legalidade com o direito à negociação coletiva no setor público, o instrumento que advém da negociação coletiva, ou seja, o acordo coletivo ou a convenção coletiva, teria um caráter político e moral, no qual a autoridade competente se comprometesse a propor o devido projeto de lei, nos termos do pactuado, para resguardar o que prevêem os arts. 167, XVI, e 169 da CF/88.

Porém o entendimento do STF não é esse, conforme a precitada ADI 492-1-DF, mas não encerra a discussão em torno da negociação coletiva no serviço público, mesmo porque o direito à sindicalização dos servidores continua (BARROS, 2010).

## **5 DIREITO DE GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO**

No serviço público civil, o Direito de Greve, está assegurado no art. 37, VII da CF/88, e será exercido nos termos e limites definidos em lei específica, sendo proibida aos servidores militares. Até os dias atuais, o Congresso ainda não editou a lei específica.

Essa inércia levou o E. STF a reconhecer a mora do Congresso Nacional em regulamentar o inciso VII do art. 37 da CF/88, ainda em 1996, por meio do julgamento do MI-20-DF, de relatoria do Ministro Celso de Mello

MANDADO DE INJUNÇÃO COLETIVO DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO CIVIL EVOLUÇÃO DESSE DIREITO NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO MODELOS NORMATIVOS NO DIREITO COMPARADO PRERROGATIVA JURÍDICA ASSEGURADA PELA CONSTITUIÇÃO (ART. 37, VII) IMPOSSIBILIDADE DE SEU EXERCÍCIO ANTES DA EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR OMISSÃO LEGISLATIVA HIPÓTESE DE SUA CONFIGURAÇÃO RECONHECIMENTO DO ESTADO DE MORA DO CONGRESSO NACIONAL IMPETRAÇÃO POR ENTIDADE DE CLASSE ADMISSIBILIDADE *WRIT* CONCEDIDO. DIREITO DE GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO: O preceito constitucional que reconheceu o direito de greve ao servidor público civil constitui norma de eficácia meramente limitada, desprovida, em consequência, de autoaplicabilidade, 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 autoaplicabilidade 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. A lei complementar referida que vai definir os termos e os limites do exercício do direito de greve no serviço público constitui requisito de aplicabilidade e de operatividade da norma inscrita no art. 37, VII, do texto constitucional. Essa situação de lacuna técnica, precisamente por inviabilizar o exercício do direito de greve, justifica a utilização e o deferimento do mandado de injunção. A inércia estatal configura-se, objetivamente, quando o excessivo e irrazoável retardamento na efetivação da prestação legislativa não obstante a ausência, na Constituição, de prazo pré-fixado para a edição da necessária norma regulamentadora vem a comprometer e a nulificar a situação subjetiva de vantagem criada pelo texto constitucional em favor dos seus beneficiários. MANDADO DE INJUNÇÃO COLETIVO: A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de admitir a utilização, pelos organismos sindicais e pelas entidades de classe, do mandado de injunção coletivo, com a finalidade de viabilizar, em favor dos membros ou associados dessas instituições, o exercício de direitos assegurados pela Constituição. Precedentes e doutrina. STF-MI-20/DF, Tribunal Pleno, Julgamento: 19-05-1994, DJ 22-11-1996, p.45690, Rel. Min. CELSO DE MELLO.

Pode-se dizer que, no âmbito da Administração Pública, não há como negar que a mora em regulamentar o inciso VII do art. 37 da CF/88 trouxe inúmeras discussões doutrinárias e jurisprudenciais. Para Bezerra Leite nessas discussões, há duas correntes que se destacam

A primeira sustenta a eficácia contida do preceito em exame, pelo que possível o exercício do direito antes mesmo da edição de lei complementar, sendo aplicável por analogia, a Lei 7.783/89.

A segunda, entendendo ser referido dispositivo *not self-executing*, advoga no sentido de que o servidor público somente poderá exercer o direito de greve após editada a norma infraconstitucional complementar. (2001, p.39)

Para a primeira corrente referida por Bezerra Leite, é perfeitamente aplicável, por analogia, aos servidores públicos, a Lei 7.783/89, enquanto não for editada lei específica, assente na eficácia contida do preceito do art. 37, VII da CF/88.

Sustenta Bezerra Leite (1998) que a greve é elemento essencial da negociação coletiva; sem direito à negociação coletiva, não há como exercer o direito de greve. Porém no mundo dos fatos a realidade é outra, pois paradoxalmente, a todo instante há inúmeras greves nos diversos setores da Administração Pública, que a exercem como meio de pressão política para que os Poderes Executivo e Legislativo editem ou se abstenham de editar leis de acordo com o interesse da categoria.

Também Romita (1991, p.250) assevera que

Se se pretende implantar o método de negociação coletiva para solucionar conflitos de trabalho, será indispensável assegurar liberdade sindical: sem autonomia, os sindicatos de trabalhadores estão desarmados. Trata-se no caso, do postulado fundamental para a convivência democrática. E a greve é a arma de luta dos trabalhadores na negociação coletiva! Sem direito de greve não pode haver negociação coletiva digna desse nome.

Santos e Silva (2005), partindo do estudo da teoria da aplicabilidade das normas constitucional, são partidários dessa primeira corrente, sustentando que o preceito do art. 37, VII da CF/88 possui eficácia contida, ou seja, é inteiramente aplicável; enquanto o legislador infraconstitucional não editar a nova lei, restringindo ou reduzindo o alcance do direito de greve do funcionário público, aplica-se na sua plenitude a Lei 7.783/89.

Concluem Santos e Silva que

Entender que o servidor público só poderá exercer o direito de greve quando advier a mencionada lei significa, na prática, inverter a hierarquia das normas, colocando a “lei específica”, infraconstitucional, em patamar superior ao da norma constitucional, o que não parece nem um pouco razoável, uma vez que a referida lei específica, quando editada só poderá estabelecer limites e termos para o exercício da greve no setor público, mas não poderá negar tal direito aos servidores públicos. (SANTOS, SILVA, 2005, p.605)

Sendo assim, essa corrente entende que a falta de regulamentação do art. 37, VII da CF/88 não pode ser motivo de detrimento dos direitos fundamentais dos servidores públicos à greve.

E esse foi o entendimento que se consolidou no STF, em 2007, por ocasião do julgamento dos Mandados de Injunção nºs 670, 708 e 712, impetrados pelo Sindicato dos Servidores Policiais Civis do Estado do Espírito Santo, pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município de João Pessoa e pelo Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Pará, respectivamente.

No julgamento, o STF, por maioria, reconheceu a ausência de norma regulamentadora do direito de greve dos servidores públicos garantido no art. 37 VII da CF/88, com a finalidade de que fosse declarada a mora do Congresso Nacional, bem como efetivamente fosse assegurado o exercício de tal direito. Na sessão, deu provimento aos mandados de injunção supracitados e propôs a solução para a omissão legislativa com a aplicação da Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, no que couber.

Tal julgamento vem em boa hora, apontando para a tendência da E. Corte Suprema brasileira a dar concretude aos dispositivos alinhados na Constituição, independentemente de uma regulamentação específica.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A greve é um direito de todo trabalhador para defender suas conquistas e de procurar melhorar as condições em que desempenha suas atividades. Diante disso, não se pode negar que o servidor público tenha o direito de greve, como preconizado no art. 37, VII, da CF/88, não podendo a lacuna legislativa ser motivo de detrimento dos direitos fundamentais desses servidores públicos.

Percebe-se que a CF/88, apesar dos vários avanços em relação ao direito de greve dos trabalhadores, ainda possui algumas incongruências, especialmente no que tange ao setor público, afinal as posições que vêm sendo adotadas pelas cortes superiores em relação ao direito de greve têm sido inadequadas à realidade brasileira. De fato, a greve no serviço público brasileiro, embora não tenha lei específica reguladora exigida pelo texto constitucional, tem ocorrido com alguma frequência.

A exigência constitucional da edição de uma lei específica que regule o direito de greve no serviço público não significa que esse direito não deva ser reconhecido a esses servidores. A edição de lei específica pelo Congresso Nacional não poderá negar tal direito aos servidores públicos e deverá seguir uma visão sistêmica do texto constitucional, de modo a preservar os direitos fundamentais desses servidores.

E esse foi o entendimento que se consolidou no STF, em 2007, por ocasião do julgamento dos Mandados de Injunção n<sup>os</sup> 670, 708 e 712, impetrados pelo Sindicato dos Servidores Policiais Cíveis do Estado do Espírito Santo, pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município de João Pessoa e pelo Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Pará, respectivamente.

Foi nesse norte que o E. STF, por maioria, reconheceu, em boa hora, a ausência de norma regulamentadora do direito de greve dos servidores públicos garantido no art. 37 VII da CF/88, declarou a mora do Congresso Nacional, bem como efetivamente assegurou o exercício de tal direito.

Assim, com o provimento de tais Mandados de Injunção, a solução para a omissão legislativa é a aplicação da Lei n<sup>o</sup> 7.783, de 28 de junho de 1989, no que couber.

Evidentemente, o reconhecimento do direito de greve ao servidor público impõe limitações. Deverá ser exercido em harmonia com os interesses da coletividade, para evitar que os direitos de grupos determinados se sobreponham ao Direito Coletivo difuso, que se refere a toda a comunidade.

## REFERÊNCIAS

- BEZERRA LEITE, Carlos Henrique. *A greve como um direito fundamental*. Curitiba: Juruá, 2000.
- BARROS, Alice Monteiro de. *Curso de Direito do Trabalho*. 6.ed. São Paulo: LTr, 2010.
- BRASIL. ADI 492 / DF – DISTRITO FEDERAL. Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Julgamento: 12/11/1992, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação: DJ 12-03-1993, Partes: Reqte.: Procurador-Geral da República, Reqdo.: Congresso Nacional.
- BRASIL. Orientação Jurisprudencial nº 5 da SDC do TST. Inserida em 27.03.1998.
- BRASIL. STF-MI-20/DF, Tribunal Pleno, Julgamento: 19-05-1994, DJ 22-11-1996, p.45690, Rel. Min. CELSO DE MELLO. Partes: Impete.: Confederação dos Servidores Públicos do Brasil; Impdo.: Congresso Nacional.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União nº 191-A*, 5 out. 1988.
- BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937). *Diário Oficial da União*, 10 nov. 1937.
- BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946). *Diário Oficial da União* de 19.9.1946 e republicado no *Diário Oficial da União* de 25.9.1946.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. *Diário Oficial da União*, 9 ago. 1943.
- BRASIL. Lei 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 da União*, 29 jun. 1989.
- BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição. PEC 369/2005. Dá nova redação aos arts. 8º, 11, 37 e 114 da Constituição. Situação: CCJC: Aguardando Parecer. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>. Acesso em: 28 jul. 2006.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 14.ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- GASPAR, Walter. *Resumo de Direito do Trabalho*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1995.
- GERNIGON, Bernard [et al.]. *A negociação coletiva na Administração Pública brasileira*. Brasília: OIT; Rio de Janeiro: Forense, 2002a.
- \_\_\_\_\_. *A greve: do direito e a flexibilidade*. Brasília: OIT, Escritório de Brasília, 2002b.
- MARANHÃO, Délio; CARVALHO, Luiz Inácio B. *Direito do Trabalho*. 17.ed. Rio de Janeiro: FGV, 1993.
- MARTINS, Sergio Pinto. *Direito do Trabalho*. 14.ed. São Paulo: Atlas, 2001a.
- \_\_\_\_\_. *Curso de Direito do Trabalho*. 3.ed. São Paulo: Dialética, 2001b.
- ROMITA, Arion Sayão. *Os direitos sociais na constituição e outros estudos*. São Paulo: LTr, 1991.
- RUPRECHT, Alfredo J. *Relações coletivas de trabalho*. Tradução Edilson Alkmin Cunha. São Paulo: LTr, 1995.

SANTOS, Enoque Ribeiro dos; SILVA, Juliana Araújo Lemos da. Direito de greve do servidor público como norma de eficácia contida. In: *Revista LTr*, v.69, n.5, maio 2005, p.598-607.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SÜSSEKIND, Arnaldo. *Instituições de direito do trabalho*. 19.ed. atual. São Paulo: LTr, 2000.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. A greve no serviço público. In: FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa (Coord.). *Curso de direito coletivo do trabalho: estudos em homenagem ao Ministro Orlando Teixeira da Costa*. São Paulo: LTr, 1998.