

**UNIVERSIDADE DA REGIÃO DE JOINVILLE – UNIVILLE
CURSO DE DIREITO – NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

**O DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO CIVIL BRASILEIRO
FRENTE AO JULGAMENTO DOS MANDADOS DE INJUNÇÃO Nº
670/ES, 708/DF E 712/PA**

DJONI LUIZ GILGEN BENEDETE

Orientador: Prof. Dr. Luiz Cláudio Gubert

Joinville (SC), novembro de 2011.

**UNIVERSIDADE DA REGIÃO DE JOINVILLE – UNIVILLE
CURSO DE DIREITO – NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

**O DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO CIVIL BRASILEIRO
FRENTE AO JULGAMENTO DOS MANDADOS DE INJUNÇÃO Nº
670/ES, 708/DF E 712/PA**

DJONI LUIZ GILGEN BENEDETE

Monografia submetida à
Universidade da Região de Joinville – UNIVILLE,
como requisito parcial à obtenção
do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Cláudio Gubert

Joinville (SC), novembro de 2011.

Meus agradecimentos:

A **Deus**, pela oportunidade de cursar e concluir a graduação jurídica.

Aos **meus pais**, pelo incentivo educacional e profissional ofertado a mim nesta longa caminhada.

Ao meu orientador, Professor e Doutor **Luiz Cláudio Gubert**, pela dedicação a mim dispensada na elaboração do presente trabalho.

Aos **Professores** desta instituição, por terem me ajudado a desvendar os caminhos do Direito.

Dedico esta obra:

Aos meus pais, **Álvaro Borck** e **Tânia Regina
Gilgen Borck**, sempre guiando meus passos e
orientando minhas escolhas;

Em especial à minha mãe, por sua dedicação e
eficiência em minha educação.

"Toda decisão que você toma - toda decisão - não é uma decisão sobre o que você faz. É uma decisão sobre Quem Você É. Quando você vê isso, quando você entende isso, tudo muda. Você começa a ver a vida de um modo novo. Todos eventos, ocorrências, e situações se transformam em oportunidades para fazer o que você veio fazer aqui".

Neale Donald Walsch

PÁGINA DE APROVAÇÃO

A presente monografia de conclusão de Curso de Direito da Universidade da Região de Joinville – UNIVILLE, elaborada pelo(a) graduando(a) **DJONI LUIZ GILGEN BENEDETE**, sob o título **O direito de greve do servidor público civil brasileiro frente ao julgamento dos mandados de injunção nº 670/ES, 708/DF e 712/PA**, foi submetida em ____ de _____ de 2011 à Banca Examinadora, obtendo a média final ____ (_____), tendo sido considerada aprovada.

Joinville, ____ de _____ de 2011.

Prof.

Prof.

Prof.

DECLARAÇÃO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade da Região de Joinville – UNIVILLE, a Coordenação do Curso de Direito, a Banca Examinadora, o Orientador e o Co-Orientador (se houver) de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Joinville (SC), _____ de _____ de 2011.

DJONI LUIZ GILGEN BENEDETE

GRADUANDO

ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
MP	Ministério Público
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
SC	Estado de Santa Catarina
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TST	Tribunal Superior do Trabalho
TJSC	Tribunal de Justiça de Santa Catarina
TRF	Tribunal Regional Federal
TRT	Tribunal Regional do Trabalho
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
UNIVILLE	Universidade da Região de Joinville

AUTORIZAÇÃO DE PUBLICAÇÃO PARA FINS CIENTÍFICOS

Autorizo a publicação do presente trabalho, para fins unicamente científicos, na rede mundial de computadores, sítio da Universidade da Região de Joinville – UNIVILLE, sem quaisquer ônus a esta.

Declaro, ainda, ter sido informado(a) de que a presente autorização não me foi colocada de forma obrigatória e que a aprovação do presente conteúdo perante a Banca Examinadora não depende daquela.

Joinville (SC), _____ de _____ de 20110.

DJONI LUIZ GILGEN BENEDETE

GRADUANDO

SUMÁRIO

RESUMO	xi
INTRODUÇÃO	1

Capítulo 1

DIREITO DE GREVE NO SETOR PRIVADO

1.1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA	4
1.2. DEFINIÇÃO	7
1.3. NATUREZA JURÍDICA	8
1.4. CARACTERIZAÇÃO	9
1.4.1. Caráter coletivo do movimento	9
1.4.2. Sustação provisória das atividades laborativas	10
1.4.3. Exercício direto de coerção	11
1.4.4. Objetivos profissionais ou extraprofissionais	12
1.4.5. Enquadramento variável de seu prazo de duração	13
1.5. REQUISITOS	14
1.5.1. Prévia tentativa de negociação coletiva	15
1.5.2. Aprovação pelos trabalhadores	16
1.5.3. Aviso-prévio ao empregador	17
1.5.4. Atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade	18
1.6. DIREITOS, DEVERES E RESPONSABILIDADES DOS GREVISTAS	19
1.6.1. Direitos dos grevistas	19
1.6.2. Deveres dos grevistas	21
1.6.3. Responsabilidade dos grevistas	22
1.7. DISSÍDIO COLETIVO	23

Capítulo 2

NORMAS CONSTITUCIONAIS DE EFICÁCIA LIMITADA

2.1. EFICÁCIA	24
2.1.1. Condições de aplicabilidade das normas constitucionais	24
2.1.2. Eficácia social e eficácia jurídica	25
2.1.3. Eficácia jurídica e normas constitucionais	27
2.2. EFICÁCIA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS	28
2.2.1. Classificações doutrinárias	28
2.2.2. Normas constitucionais de eficácia limitada	32
<i>2.2.2.1. Normas declaratórias de princípios institutivos</i>	32
<i>2.2.2.2 Normas declaratórias de princípios programáticos</i>	34
2.3. EFICÁCIA LIMITADA E O DEVER DE LEGISLAR	36
2.4. EFETIVAÇÃO DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS DE EFICÁCIA LIMITADA PELO PODER JUDICIÁRIO	39
2.4.1. Mandado de injunção	40
2.4.2. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão	44
2.4.3. Controle da omissão legislativa pelo Judiciário e o princípio da separação dos Poderes	45

Capítulo 3

DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO

3.1. DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO ANTES DO JULGAMENTO DOS MANDADOS DE INJUNÇÃO Nº 670/ES, 708/DF e 712/PA	48
3.1.1. Servidor público	48
3.1.2. Evolução legislativa do direito de greve do servidor público no Brasil ..	50
3.1.3. Eficácia da norma relativa ao direito de greve do servidor público	52
3.1.4. Evolução jurisprudencial do direito de greve do servidor público no Brasil	54
3.2. DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO E O JULGAMENTO DOS MANDADOS DE INJUNÇÃO Nº 670/ES, 708/DF e 712/PA	55
3.2.1. O julgamento	55

3.2.2. Paralisação parcial	59
3.2.3. Procedimentos de negociação e deflagração da greve	62
3.2.4. Dissídio de greve	64
3.2.5. Remuneração dos dias parados	67
3.3. DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO APÓS O JULGAMENTO DOS MANDADOS DE INJUNÇÃO Nº 670/ES, 708/DF e 712/PA	71
3.3.1. Cumprimento dos requisitos para deflagração da greve	72
3.3.2. Serviços essenciais e necessidades inadiáveis da comunidade	73
3.3.3. Remuneração dos dias parados	77
3.3.4. Punição Disciplinar	80
3.3.5. Atuação legislativa	82
CONCLUSÃO	86
REFERÊNCIAS	89
REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS	95
ANEXOS	97

RESUMO

A presente pesquisa está direcionada à análise do direito de greve dos servidores públicos antes e depois do julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, em 25 de outubro de 2007, dos Mandados de Injunção nº 670, 708 e 712, em que o tribunal decidiu que ao instituto - enquanto não regulamentado pelo legislador - se aplicam as disposições, de forma adaptada, da Lei nº 7.783/89, que rege o movimento paresta na iniciativa privada. É abordada a questão da greve no setor privado, com todas as regras a ela inerentes - tanto aquelas reproduzidas pela Lei nº 7.783/89 quanto aquelas interpretadas pela doutrina e jurisprudência brasileiras. É examinada, também, a temática da eficácia das normas constitucionais, de acordo com a clássica distinção utilizada pelo doutrinador José Afonso da Silva entre normas de eficácia plena, contida e limitada, e os mecanismos judiciais existentes no ordenamento jurídico para concretização dos direitos previstos em normas de eficácia limitada (mandado de injunção e ação direta de inconstitucionalidade por omissão). É analisado, ainda, o próprio direito de greve dos servidores públicos, compreendendo a evolução legislativa e jurisprudencial do tema, as premissas que orientaram a Corte Constitucional a aplicar provisoriamente ao setor público as disposições, de forma adaptada, da Lei de Greve da iniciativa privada, o posicionamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal em relação a questões polêmicas envolvendo o direito em voga e a forma com que os tribunais têm enfrentado os casos concretos após o emblemático julgado.

INTRODUÇÃO

O foco de estudo deste Trabalho de Conclusão de Curso é o exame da regulamentação provisória do direito de greve dos servidores públicos - previsto na norma constitucional de eficácia limitada correspondente ao artigo 37, inciso VII, da Constituição Federal de 1988 - fixada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento dos Mandados de Injunção nº 670, 708 e 712, com a verificação das adaptações realizadas pelo tribunal na Lei de Greve da iniciativa privada (7.783/89) e a aplicação, pelos tribunais brasileiros aos casos que lhes são submetidos, dos contornos traçados pela Corte Constitucional na decisão referida.

O seu objetivo institucional é a produção de Monografia para a obtenção de título de Bacharel em Direito pela Universidade da Região de Joinville - UNIVILLE.

O objetivo geral do trabalho é a percepção, pelo leitor, da relevância dos Mandados de Injunção nº 670, 708 e 712 para o direito de greve dos servidores públicos, a ser consecutado mediante a identificação da problemática causada pelo vácuo normativo existente antes da decisão prolatada nas ações referidas - consubstanciada, principalmente, na falta de consenso jurídico quanto à eficácia do dispositivo constitucional que assegura o movimento paredista aos agentes mencionados e a decorrente situação da greve como direito dependente (ou independente) de legislação regulamentadora - e a verificação da consequente criação de balizas para o exercício do direito em comento, aptas a nortear os servidores, a Administração Pública e o Poder Judiciário no trato da questão.

Os objetivos específicos dessa pesquisa, por sua vez, consistem na:

a) análise do momento fático e jurídico que envolvia o direito de greve dos servidores públicos à época do julgamento dos mandados injuncionais citados - por meio da constatação de que os efeitos atribuídos às decisões prolatadas nos remédios constitucionais até então impetrados, cujo objeto se traduzia na viabilização do direito em voga, se revelaram insuficientes para os propósitos desejados e da compreensão de que o Supremo Tribunal Federal necessitava de uma atuação mais concretizadora para cumprir o desígnio que o mandado de injunção protege e, em maior escala, possibilitar o cumprimento da própria Constituição;

b) exposição das principais adaptações realizadas pela Suprema Corte à Lei nº 7.783/89 para o setor público, por intermédio da comparação das situações examinadas com as correspondentes ocorrências na iniciativa privada; da reprodução de fragmentos dos votos e debates ocorridos nos julgamentos multicitados; e da opinião dos juristas brasileiros acerca do conteúdo e alcance dos posicionamentos adotados;

c) averiguação de casos julgados pelos tribunais brasileiros posteriormente à decisão proferida pela Corte Constitucional em que abordados aspectos relevantes do julgamento dos Mandados de Injunção, com o conhecimento do entendimento firmado por cada órgão e sua compatibilidade com a posição sustentada pelo Supremo Tribunal Federal.

Assim, os objetivos específicos desta obra estão diretamente relacionados com o destaque que o julgamento dos Mandados de Injunção recebeu no campo jurídico brasileiro, porquanto sedimentou-se como marco regulatório (embora provisório) do direito de greve dos servidores públicos.

Adotou-se o método qualitativo para elaboração da pesquisa, na medida em que se primou pela leitura e estudo de obras doutrinárias, artigos jurídicos e decisões judiciais relacionados com o assunto.

No que toca à metodologia utilizada para explanação do tema, dividiu-se o trabalho em três capítulos.

O primeiro capítulo tratará do direito de greve no setor privado. Inicialmente, será resumida a evolução histórica mundial e brasileira da greve e apresentada a origem do vocábulo que dá nome ao instituto trabalhista. Logo após, será discutida a natureza jurídica da greve e apresentados os elementos caracterizadores do movimento. Em seguida, serão colacionados os requisitos exigidos pela legislação brasileira para deflagração da greve, insertos em âmbito constitucional (CRFB/88) e infraconstitucional (Lei nº 7.783/89). Por fim, será comentado o dissídio coletivo, instrumento judicial posto à disposição das partes e do Ministério para desfecho da paralisação coletiva.

A segunda parte abordará as normas constitucionais de eficácia limitada - dentre as quais se enquadra aquela que assegura o direito de greve aos servidores públicos brasileiros. Primordialmente, discorrer-se-á sobre as condições de aplicabilidade de uma norma jurídica, a eficácia que lhe pode ser conferida (social ou jurídica) e as diversas classificações adotadas para catalogação das normas

constitucionais quanto à sua eficácia jurídica. Ato contínuo, especificar-se-á o estudo no que tange às normas constantes do título do capítulo, inclusive quanto à sua divisão em normas de princípio institutivo e programático e o dever de legislar decorrente de sua natureza limitada. Posteriormente, explicar-se-á as ações constitucionais existentes para controle da omissão legislativa de referidas normas (mandado de injunção e ação direta de inconstitucionalidade por omissão), com a sutil indicação de suas semelhanças e diferenças. Culmina-se o capítulo com uma rápida ponderação acerca da compatibilização dos procedimentos judiciais tendentes a controlar a omissão inconstitucional com o princípio da separação dos Poderes estatais.

O Capítulo 3, por sua vez, discutirá, efetivamente, o ponto principal da pesquisa: o direito de greve dos servidores públicos. A parte inicial do capítulo se imiscuirá no significado que se entende que a Constituição tenha dado ao termo “servidor público”, relacionará a evolução legislativa e jurisprudencial do tema no direito brasileiro e investigará a opinião doutrinária quanto à eficácia da norma constitucional que assegura o direito em comento ser contida ou limitada. Na parte intermediária do capítulo, dissertar-se-á sobre as questões exteriores que envolveram o julgamento dos Mandados de Injunção nº 670, 708 e 712 pelo Supremo Tribunal Federal e apresentar-se-ão as principais adaptações realizadas pela Corte no que concerne ao direito de greve dos servidores públicos. Na parte derradeira do capítulo, visualizar-se-ão as posições jurisprudenciais adotadas pelos tribunais quanto a aspectos relevantes do direito de greve dos servidores públicos e apontar-se-ão os progressos legislativos referentes ao tema pesquisado, encerrando com um levantamento das principais alterações previstas no substitutivo do Projeto de Lei nº 4.497/2001, que visa a regulamentar o artigo 37, inciso VII, da CRFB/88.

Findo o conteúdo investigatório, serão apuradas nas considerações as conclusões apreendidas com a pesquisa realizada.

Capítulo 1

DIREITO DE GREVE NO SETOR PRIVADO

1.1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Não há consenso doutrinário acerca da primeira manifestação de greve realizada na história mundial, mas alguns autores afirmam que “a gênese desse fenômeno se encontra em movimento de paralisação realizado por operários egípcios que trabalhavam no Templo de Mut (2100 a.C., em Tebas)”¹, conforme aponta Barros. Referidos trabalhadores teriam se insurgido contra a forma de pagamento do salário (*in natura*)², por ser insuficiente e irregular.

No Direito Romano, a greve foi encarada como espécie de crime. Tratava-se, nas palavras de Martins, de um “delito em relação aos trabalhadores livres, não se permitindo a reunião dos obreiros, nem sua associação.”³

O instituto da greve somente desponta de forma efetiva com o nascer da Revolução Industrial, quando se formam as associações profissionais e o movimento passa a se organizar. É o que comenta Barros:

A concentração das massas proletárias, advinda do nascimento da indústria, associada à precariedade de sua situação socioeconômica frente aos patrões, impulsionada pela difusão das doutrinas socialistas, contribuíram para a formação das associações profissionais, que exaltavam a greve como forma de educar os trabalhadores, de reivindicar e de obter melhorias das condições de trabalho.⁴

¹ BARROS, Alice Monteiro de. *Curso de direito do trabalho*, p. 1304.

² Salário *in natura*: “[...] também conhecido como salário utilidade, que é forma de pagamento por meio de utilidades essenciais ao trabalhador (alimentação, moradia, habitação, etc.). [...] Requisitos do salário utilidade: 1) fornecimento em razão do contrato ou do costume; 2) deve ser fornecida habitualmente; 3) não deve acarretar ônus ao empregado.” [GONÇALVES, Marcos Fernandes. *Salário “in natura” (salário utilidade)*. Disponível em: <<http://www.juslaboral.net/2009/09/salario-in-natura.html>>.]

³ MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito do trabalho*, p. 853.

⁴ BARROS, Alice Monteiro de. *Curso de direito do trabalho*, p. 1305

Na Europa, a greve, primordialmente, é proibida pelos ordenamentos jurídicos, destacando-se os regramentos francês e inglês. De acordo com Martins:

A Lei de Chapellier, de 1791, vedava qualquer forma de agrupamento profissional para defesa de interesses coletivos. O Código de Napoleão, de 1810, punia com prisão e multa a greve dos trabalhadores.

Na Inglaterra, o Combination Act, de 1799 e 1800, considerava crime de conspiração contra a Coroa a coalizão dos trabalhadores para, por meio de pressão coletiva, conseguir aumento de salários ou melhores condições de trabalho.⁵

Alguns anos depois, o direito de greve evolui. Da proibição de referido direito passa-se para a fase de tolerância. Segundo Oliveira, o período é assim chamado porque as “leis promulgadas não proibiam mais as coalizões, a greve e a associação sindical, mas tampouco reconheciam esses atos como direito legítimo.”⁶

Destaca-se, na chamada fase de “tolerância”, a promulgação da Lei de Francis Place, na Inglaterra, em 1824. Manifesta-se sobre ela Ferraz:

Na Inglaterra, graças a Francis Place, um empregador humano e compreensivo, em 21.6.1824 [sic], por Ato do Parlamento, deixa a coalizão de ser proibida aos trabalhadores. Ainda não se reconheceu a greve, como um direito, nem a existência dos sindicatos (trade unions), mas cessava a perseguição aos que se reunissem em defesa de seus interesses comuns. É a fase da tolerância.⁷

Em relação à França, a fase da “tolerância” tem início em 1864, quando, consoante Oliveira:

As coalizões e associações de trabalhadores na França, passaram a ser toleradas e o Código Penal de 1810, apesar de ter sofrido algumas reformas quanto à liberdade de coalizão e à liberdade de greve, mantinha ainda dispositivos proibindo à liberdade de associação.⁸

⁵ MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito do trabalho*, p. 853.

⁶ OLIVEIRA, Olga Maria Boschi Aguiar de. *A Universalidade do Princípio da Liberdade Sindical*. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15659/14180>>.

⁷ FERRAZ, Fábio. *Evolução histórica do Direito do Trabalho*. Disponível em: <<http://www.advogado.adv.br/estudantesdireito/anhembimorumbi/fabioferraz/evolucaohistorica.htm>>.

⁸ OLIVEIRA, Olga Maria Boschi Aguiar de. *A Universalidade do Princípio da Liberdade Sindical*. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15659/14180>>.

No Brasil, a greve aparece no ordenamento jurídico, primeiramente, em 1890. Sua aplicação, todavia, não durou muito tempo, conforme comentam Araújo e Félix:

A greve foi visualizada como ilícito criminal, devidamente tipificada pelo Código Penal de outubro de 1890 (Decreto n.º 847). Todavia, essa criminalização da conduta grevista durou pouco tempo, sendo, posteriormente, retirada do Código (em dezembro do mesmo ano - Decreto n.º 1.162).⁹

Com a vigência do Decreto n.º 1.162, de 12.12.1890¹⁰, a conduta grevista deixa ser crime, passando-se a se punir apenas os atos de ameaça, constrangimento ou violência que se verificassem no caso concreto, como relata Delgado em sua obra. Acrescenta Delgado, ainda, que tem-se um novo momento social no país, no qual a greve poderia ser considerada como fato social ou, ainda, liberdade, de certo modo.¹¹

A Constituição de 1937¹², ao se pronunciar a respeito do direito de greve, coloca-a na ilegalidade. Martins assevera que a carta “considerava a greve e o *lockout* recursos anti-sociais, nocivos ao trabalho e ao capital e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional (art. 139, 2ª parte).”¹³

Em 1946, o Decreto-Lei n.º 9.070¹⁴ prevê o direito de greve. Barros menciona que o referido decreto, todavia, proíbe a greve “nas atividades fundamentais, no que foi recepcionado pela Constituição do mesmo ano. Retoma-se a tradição liberal e a greve passa a ser admitida.”¹⁵

A Lei n.º 4.330/64¹⁶ é a primeira legislação especificamente regulamentadora do direito de greve. Entretanto, não foi suficiente para a efetivação de referido direito, visto que, conforme acentua Pistori:

⁹ ARAÚJO, Áquila Milca Brito de; FÉLIX. Sarah Ludmilla do Nascimento. *Responsabilidade Civil do Estado perante os malefícios oriundos da greve no serviço público*. Disponível em: <http://www.esmarn.org.br/revistas/index.php/revista_teste/article/viewFile/130/130>.

¹⁰ BRASIL. *Decreto n.º 1.162, de 12 de dezembro de 1890*. Altera a redação dos artigos 20 e 206 do Código Criminal.

¹¹ DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*, p. 1337

¹² BRASIL. Constituição (1937). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*.

¹³ MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito do trabalho*, p. 854.

¹⁴ BRASIL. *Decreto-lei n.º 9.070, de 15 de março de 1946*. Dispõe sobre a suspensão ou abandono coletivo do trabalho e dá outras providências.

¹⁵ BARROS, Alice Monteiro de. *Curso de direito do trabalho*, p. 1307

¹⁶ BRASIL. *Lei n.º 4.330, de 1º de junho de 1964*. Regula o direito de greve, na forma do art. 158, da Constituição Federal.

Introduziu a greve como um direito sindical apenas; e admitia a greve para empregados com regime celetista; e estabelecia penas para os dirigentes sindicais e grevistas se a greve fosse considerada ilegal. Mas introduziu um grande número de embaraços burocráticos para o exercício da greve, na forma que interessava o golpe de 31/03/1964.¹⁷

Por fim, com a promulgação da Constituição Federal de 1988¹⁸, o direito de greve é assegurado. Martins lembra que a carta de 1988 “assegura o direito de greve, devendo os trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender”.¹⁹

Atualmente, o instituto é regulado pela Lei nº 7.783/89²⁰, chamada de “Lei de Greve”.

Após ser tratada de diversas formas pelo ordenamento jurídico brasileiro (proibição, liberdade e direito), a greve, enfim, se consagra como direito fundamental constitucional, cabendo exclusivamente aos trabalhadores a decisão acerca do melhor momento (e de quais assuntos por ela tratar) para realizá-la, desde que respeitadas as disposições da própria Constituição e da legislação regulamentadora.

1.2. DEFINIÇÃO

O vocábulo “greve” tem origem na França, mais precisamente em Paris. Martins, ao discorrer sobre o assunto, lembra que:

Antes da canalização do rio Sena, em Paris, as cheias do rio depositavam pedras e gravetos numa praça, a qual se denominou de *Place de Grève*. Nesse lugar se reuniam os trabalhadores à procura de emprego. Com o surgimento das paralisações do trabalho, os trabalhadores passaram a reunir-se na mesma praça em que faziam greve. Daí passou-se a usar em francês o nome *grève* para denominar as paralisações dos trabalhadores.²¹

Delgado define greve, à luz da amplitude a ela conferida pela CRFB/88 (art. 9º) e em vista da prática histórica do Direito do Trabalho, como:

¹⁷ PISTORI, Gerson Lacerda. *Direito de greve: origens históricas e repercussão no Brasil*. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/xmlui/bitstream/handle/2011/22669/direito_greve.pdf?sequence=1>.

¹⁸ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*.

¹⁹ MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito do trabalho*, p. 855

²⁰ BRASIL. *Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989*. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências.

²¹ MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito do trabalho*, p. 857

Paralisação coletiva provisória, parcial ou total, das atividades dos trabalhadores em face de seus empregadores ou tomadores de serviços, com o objetivo de exercer-lhes pressão, visando a defesa ou conquista de interesses coletivos, ou com objetivos sociais mais amplos.²²

Carvalho, por sua vez, revela a greve por meio de remissões a que seu conceito faz, de acordo com o fato, a causa e o fim a que ela se refere, da seguinte forma:

A greve é um conceito que remete a um fato (a paralisação da atividade), a uma causa (a defesa de um interesse coletivo) e a um fim (o retorno à normalidade com condições mais justas de trabalho). Trata-se, portanto, de conceito que tem conteúdo ontológico e teleológico.²³

Prevalece, todavia, de forma mais concisa, a conceituação legal do instituto, exposta no artigo 2º da Lei nº 7.783/89 como “a suspensão coletiva temporária e pacífica, total ou parcial, da prestação pessoal de serviços ao empregador”.

Conceituada a greve, seja pela via doutrinária ou legal, impõe-se, a partir de então, o esmiuçamento de suas nuances, a fim de identificar as características do instituto e os direitos e deveres dos trabalhadores que dela se servem para conquista de direitos trabalhistas.

1.3. NATUREZA JURÍDICA

A questão referente à natureza jurídica do direito de greve não traduz opinião unânime no direito trabalhista.

Nascimento, quanto ao direito positivo, entende que a greve pode ser considerada:

Um direito ou uma liberdade nos países em que a lei autoriza, caso em que se manifesta como uma forma de autodefesa dos trabalhadores na solução de seus conflitos coletivos; nos países que

²² DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*, p. 1313.

²³ CARVALHO, Augusto César Leite de. *Direito do Trabalho*. Disponível em: <http://www.evocati.com.br/arquivos/direito_do_trabalho/iViewerRuntime.html>.

a proibem, a greve é tida como um delito, uma infração penal, um crime contra a economia.²⁴

Martins, por sua vez, enquadra a greve sob o ponto de vista da pessoa e da coletividade. Quanto ao primeiro aspecto, trata-a como liberdade pública, atribuindo ao Estado o dever de garantir seu exercício. Em relação ao segundo aspecto, vê a greve como um poder em favor da coletividade.²⁵

Barros, sucintamente, trabalha a greve como “um direito coletivo, sendo, no passado, reconhecida como um direito individual, de exercício coletivo.”²⁶

Delgado, por fim, ensina que a greve é “um direito fundamental de caráter coletivo, resultante da autonomia privada coletiva inerente às sociedades democráticas.”²⁷

A visão de Delgado é, não obstante a tênue divergência doutrinária existente, a mais aceita pelo direito brasileiro, na medida em que se coaduna com as disposições existentes sobre o instituto na CRFB/88.

1.4. CARACTERIZAÇÃO

Adotando-se a divisão apresentada por Delgado, pode-se caracterizar a greve pelo caráter coletivo do movimento, pela sustação provisória das atividades laborativas, pelo exercício direto de coerção, pelos objetivos profissionais (ou extraprofissionais) a que serve e pelo enquadramento variável de seu prazo de duração.²⁸

1.4.1. Caráter coletivo do movimento

A greve é a suspensão coletiva das atividades realizadas pelo empregado em face do empregador. Implica afirmar que a paralisação de um só empregado não ensejará a configuração do movimento. Necessária se faz a adesão de uma coletividade ao movimento.

²⁴ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Iniciação ao direito do trabalho*, p. 503.

²⁵ MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito do trabalho*, p. 858.

²⁶ BARROS, Alice Monteiro de. *Curso de direito do trabalho*, p. 1309.

²⁷ DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*, p. 1333.

²⁸ DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*, p. 1313.

É que o dispõe Carvalho, nos termos abaixo reproduzidos:

É firme a convicção de que o empregado não pode, solitariamente, deflagrar uma greve. A convocação dos trabalhadores para esse fim, a deliberação sobre o início da greve e acerca dos meios a serem utilizados, bem assim sobre a terminação da greve estão indiscutivelmente associados à dimensão coletiva do direito de greve.²⁹

Greve coletiva, por outro lado, não significa que seja necessária a adesão integral dos funcionários de determinada empresa. Trata-se de equívoco bem sanado por Martins, quando lembra que a paralisação poderá ser total ou parcial, abrangendo todos os funcionários dela ou apenas alguns, correspondentes a determinados setores ou seções.³⁰

Trata-se, pois, de um direito individual de cada trabalhador, mas a ser exercitado em caráter coletivo, ou seja, em conjunto com outros trabalhadores de mesma situação/condição.

1.4.2. Sustação provisória das atividades laborativas

A pressão é uma forma de se conseguir o atendimento de algum pleito, reivindicação, e, no caso da greve, ela é exercida pelos trabalhadores em face de seu empregador.

A forma de concretização da pressão-greve é a sustação provisória das atividades laborativas. Barros salienta que “ela não é simplesmente uma paralisação do trabalho, mas uma cessação temporária do trabalho, com o objetivo de impor a vontade dos trabalhadores ao empregador sobre determinados pontos.”³¹

Não havendo a suspensão do principal dever do empregado no contrato de trabalho, não há greve. É o que frisa Martins quando trata do assunto:

Deve haver, portanto, paralisação dos serviços, pois, de acordo com a lei, se inexistir a suspensão do trabalho não há greve. Isso mostra que a greve de zelo, em que os empregados cumprem à risca as determinações e regulamentos da empresa, esmerando-se na prestação dos serviços para provocar demora na produção, ou a “operação tartaruga”, em que os trabalhadores fazem o serviço com

²⁹ CARVALHO, Augusto César Leite de. *Direito do Trabalho*. Disponível em: <http://www.evocati.com.br/arquivos/direito_do_trabalho/iViewerRuntime.html>.

³⁰ MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito do trabalho*, p. 858.

³¹ BARROS, Alice Monteiro de. *Curso de direito do trabalho*, p. 1308.

extremo vagar não podem ser consideradas como greve diante de nossa legislação, pois não há a suspensão do trabalho.³²

Destarte, a suspensão das atividades em face do empregador é essencial ao exercício da greve, sendo o mecanismo pelo qual a pressão exercida efetivamente traz resultados.

1.4.3. Exercício direto de coerção

Conforme exposto na seção anterior, a pressão exercida por meio da greve é o ponto fundamental desse direito coletivo. Assemelha-se a greve, assim, à autotutela, ou seja, à realização do direito pelas próprias mãos.

Carvalho também vê na greve um instrumento de autotutela, porque “subverte a lógica econômica da empresa capitalista ao permitir que, por algum tempo, a coletividade de trabalhadores tome a mando a gestão de seu próprio trabalho.”³³ Findaria o exercício do direito quando condições laborais mais justas ou dignas fossem alcançadas pela coletividade reivindicante.

Dessa visão da greve como forma de autotutela nasce uma aparente contradição: sendo o instituto um exercício direto de coerção, como conciliá-lo com seu fim primordial - a negociação coletiva -, bem como com o objetivo do Estado de reduzir a forma privada de solução dos conflitos e submetê-los à jurisdição estatal?

Delgado tenta resolver a questão quando recorda a diferenciação socioeconômica e de poder existente entre empregador e empregado. Segundo o autor, o Direito do Trabalho reconheceu a greve como instrumento legítimo de convencimento e pressão a ser exercido pelos obreiros (considerados coletivamente) em uma negociação coletiva, ocasião em que enfrentariam a força empresarial. Trata-se, entende ele, de uma maneira de permitir a busca de um equilíbrio relativo entre as figuras do empregador e do empregado para a promoção de uma justa negociação trabalhista.³⁴

Verifica-se, logo, que a diferenciação notória existente entre empregador e empregado se constitui no fundamento da permissão da greve, direito cujo exercício

³² MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito do trabalho*, p. 858.

³³ CARVALHO, Augusto César Leite de. *Direito do Trabalho*. Disponível em: <http://www.evocati.com.br/arquivos/direito_do_trabalho/iViewerRuntime.html>.

³⁴ DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*, p. 1315.

habilita as partes a discutirem questões e negociarem aspectos da relação de emprego em mesmo plano jurídico.

1.4.4. Objetivos profissionais ou extraprofissionais

Os objetivos da greve se dividem em profissionais e extraprofissionais. Enquanto os primeiros são os típicos, ou seja, aqueles que se delimitam às melhorias que possam ser alcançadas no âmbito do contrato de emprego, os últimos são atípicos, porque visam à consecução de objetivos fora dessa órbita, geralmente relacionados a fins solidários e políticos.

É essa conceituação que Delgado traz em sua obra, quando escreve que:

O padrão geral das greves é circunscreverem-se às fronteiras do contrato de trabalho, ao âmbito dos interesses econômicos e profissionais dos empregados, que possam ser, de um modo ou de outro, atendidos pelo empregador. Os interesses contemplados em movimentos dessa ordem são, assim, regra geral, meramente econômico-profissionais (isto é, interesses típicos ao contrato de trabalho).

Contudo, há, como se sabe, na História, movimentos grevistas que se dirigiram a interesses estranhos aos estritamente contratuais. Trata-se, por exemplo, das *greves de solidariedade* e das *greves políticas*.³⁵

A possibilidade de escolha quanto ao objetivo a ser perseguido com a greve decorre do próprio texto constitucional (artigo 9º, caput, da CRFB/88):

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.

Não havendo delimitação, pela Constituição, dos fins exclusivos que podem ser atribuídos à greve, não pode o legislador, nem tampouco os tribunais - quando da aplicação do direito em controvérsia que envolva o exercício de referido direito - diminuir o alcance de forma, de forma a criar restrição do dispositivo constitucional não prevista originariamente. É dessa nuance de que trata Carvalho:

³⁵ DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*, p. 1316.

No plano essencialmente jurídico, seria de lembrar o aspecto significativo de o art. 9º da Constituição assentar, a propósito do direito de greve, que cabe exclusivamente aos trabalhadores decidir sobre os interesses que devam por meio dele defender, não devendo a norma infraconstitucional restringir o que o constituinte claramente quis ampliar.³⁶

Inobstante a ausência de determinação legal ou constitucional de proibição de exercício de greve para defesa de interesses alheios ao contrato de trabalho, impende ressaltar a aparente desvirtuação ocorrida no instituto quando visando a meta diversa da melhoria das condições de trabalho, porquanto originado o direito coletivo em estudo para defesa dos interesses afetos à sua relação de emprego.

1.4.5. Enquadramento variável de seu prazo de duração

No direito brasileiro, o enquadramento jurídico do prazo de duração da greve é, em regra, de suspensão do contrato de trabalho, a teor do artigo 7º da Lei nº 7.783/89:

Art. 7º Observadas as condições previstas nesta Lei, a participação em greve suspende o contrato de trabalho, devendo as relações obrigacionais, durante o período, ser regidas pelo acordo, convenção, laudo arbitral ou decisão da Justiça do Trabalho.

Havendo suspensão do contrato de trabalho, lembra Delgado que os dias parados, em princípio, não serão pagos e não se computará para fins contratuais o período de tempo em que exercitada a greve.³⁷

Martins opina pelo não pagamento dos dias parados em razão da greve, justamente por entender que se trata de suspensão do contrato de trabalho. Não havendo prestação de serviços, não há direito do empregado à retribuição pecuniária:

A todo direito corresponde um dever e também um ônus. O direito de fazer greve está caracterizado na Constituição (art. 9º), porém o ônus é justamente o de que, não havendo trabalho, inexistente remuneração. Um dos componentes do risco de participar da greve é justamente o não-pagamento dos salários relativos aos dias

³⁶ CARVALHO, Augusto César Leite de. *Direito do Trabalho*. Disponível em: <http://www.evocati.com.br/arquivos/direito_do_trabalho/iViewerRuntime.html>.

³⁷ DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*, p. 1317.

parados. Mandar pagar os dias parados seria premiar e incentivar a greve. Seria espécie de férias.³⁸

O entendimento do Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região, em acórdão de outubro/2009, também está em sintonia com o entendimento de Martins, mas ressalva a possibilidade de conversão da suspensão em interrupção do contrato de trabalho, caso haja vontade do empregador, conforme se extrai do voto condutor de referida decisão, proferido pelo relator, Garibaldi Tadeu Pereira Ferreira:

[...] verifico que, apesar de ser direito do empregador proceder aos descontos salariais inerentes aos dias de greve, haja vista a hipótese ser de suspensão do contrato, não há desconsiderar que, no caso em tela, a demandada abriu mão desse direito, satisfazendo-se com a mera compensação das horas assim despendidas pelos seus empregados. Portanto, se o exercício de tal direito pela recorrente se deu sob os auspícios da lei, não há desconsiderar os efeitos jurídicos que, nos seus exatos termos, dele emanam.³⁹

Explicitando a ressalva feita pelo Tribunal Regional do Trabalho mencionado, Delgado disserta que “o instrumento normativo regente do final do movimento pode convolar em simples interrupção da prestação laborativa - ou vantagem próxima - o lapso temporal inicialmente enquadrado como suspensão (art. 7º, Lei n. 7.783/89)”.⁴⁰

Mister se faz compreender que a lei nº 7.783/89 determina, regra geral, a suspensão do contrato de trabalho, com o não pagamento de salários em decorrência da não prestação de serviços, mas não veda a negociação coletiva entre as partes apta a ensejar a transformação da suspensão em interrupção, de forma a beneficiar empregado - que contará com o pagamento dos dias parados - e empregador - que exigirá dos funcionários grevistas a reposição das horas paradas a fim de compensar os serviços que atrasaram durante o movimento paretista.

1.5. REQUISITOS

O ordenamento jurídico brasileiro estabelece alguns requisitos a serem observados quando da deflagração da greve, sendo, em geral, relacionados como:

³⁸ MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito do trabalho*, p. 869.

³⁹ SANTA CATARINA. Tribunal Regional do Trabalho. *RO nº 09869.09*, Rel. Des. Garibaldi Tadeu Pereira Ferreira, j. 15 de outubro de 2009.

⁴⁰ DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*, p. 1318.

prévia tentativa de negociação coletiva, aprovação pelos trabalhadores, aviso-prévio ao empregador e atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

1.5.1. Prévia tentativa de negociação coletiva

Inclusa por Nascimento na fase preparatória da greve, significa que é “obrigatória tentativa de negociação, uma vez que a lei não autoriza o início da paralisação a não ser depois de frustrada a negociação.”⁴¹

É o que prescreve o artigo 3º da Lei nº 7.783/89:

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

Martins vislumbra um realce da exigência de negociação ou da arbitragem como procedimento obrigatório ou como etapa preliminar quando se examina o §2º do art. 114 da Lei Maior, que menciona que se as partes se recusarem à negociação ou à arbitragem, será facultada a instauração de dissídio coletivo.⁴²

Não sendo respeitada a prévia tentativa de negociação coletiva entre as partes, ocorrerá abusividade da greve. É o que dispõe a Orientação Jurisprudencial 11 da Seção de Dissídios Coletivos do Tribunal Superior do Trabalho:

GREVE. IMPRESCINDIBILIDADE DE TENTATIVA DIRETA E PACÍFICA DA SOLUÇÃO DO CONFLITO. ETAPA NEGOCIAL PRÉVIA (inserida em 27.03.1998)
É abusiva a greve levada a efeito sem que as partes hajam tentado, direta e pacificamente, solucionar o conflito que lhe constitui o objeto.⁴³

Trata-se, pois, a tentativa de negociação coletiva ou arbitragem de ato necessário à comprovação da intenção dos trabalhadores de solverem a questão amigavelmente, extrajudicialmente, a fim de não exercerem diretamente a autotutela de seus interesses sem essa etapa fundamental.

⁴¹ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Iniciação ao direito do trabalho*, p. 506.

⁴² MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito do trabalho*, p. 862.

⁴³ BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. *OJ-SDC nº 11*, inserida em 27 de março de 1998.

1.5.2. Aprovação pelos trabalhadores

O segundo requisito para deflagração da greve está previsto no artigo 4º da Lei nº 7.783/89:

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

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

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

Delgado observa que, neste aspecto, “a lei respeita os critérios e formalidades de convocação e quórum assembleares fixados no correspondente *estatuto sindical*.”⁴⁴

Como conciliar a greve como direito do trabalhador com a necessidade de interferência do sindicato para sua instauração? Acerca da aparente dissonância existente entre a Constituição e a lei nº 7.783/89, Martins observa que:

[...] o titular do direito de greve é o trabalhador. A legitimação para a instauração da greve é, contudo, do sindicato. A este cabe a defesa dos direitos coletivos e individuais da categoria, inclusive em questões judiciais e administrativas (art. 8º, III, da Constituição). Cabe ao sindicato a participação obrigatória nas negociações coletivas (art. 8º, VI, da Constituição). Logo, não há nenhuma incompatibilidade entre a Constituição e a Lei n; 7.783/89, quando determina que a entidade sindical dos empregados irá convocar a assembléia geral para definir as reivindicações e a paralisação.⁴⁵

O requisito em estudo se traduz, pois, na necessidade de aprovação, pela categoria interessada, da instauração do movimento paredista, com respeito às formalidades exigidas no estatuto de cada entidade sindical.

⁴⁴ DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*, p. 1324.

⁴⁵ MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito do trabalho*, p. 862.

1.5.3. Aviso-prévio ao empregador

O terceiro requisito para deflagração da greve impede a chamada greve surpresa. Nascimento discorre sobre o aviso-prévio, aduzindo que:

O empregador tem o direito de saber antecipadamente sobre a futura paralisação da empresa. Providências são necessárias, antes da cessação do trabalho, diante dos compromissos da empresa e em face das suas naturais condições de atividade e de produção. Daí a comunicação. É o aviso-prévio da greve.⁴⁶

Os artigos 3º e 13 da Lei nº 7.783/89 estabelecem os prazos mínimos com que o empregador ou a entidade patronal correspondente devem ser avisados da greve em atividades não essenciais e essenciais correspondendo a, respectivamente, 48 (quarenta e oito) e 72 (setenta e duas) horas.

Barros lembra que os usuários também devem ser comunicados da deflagração de greve em serviços e atividades essenciais, a teor do artigo 13 da Lei nº 7.783/89.⁴⁷

A Organização Internacional do Trabalho (OIT)⁴⁸ já se pronunciou sobre o tema, conforme assevera Martins, no sentido de que:

O aviso-prévio de greve não vem a prejudicar a liberdade sindical, pois cumpre um aspecto de comunicação da existência da greve. Um dos objetivos principais do aviso-prévio é de que seja evitada a greve que é deflagrada repentinamente, de surpresa, sem que o empregador ou a sociedade possa tomar as medidas de precaução necessárias.⁴⁹

Constitui-se o aviso-prévio, destarte, em forma de preparação do empregador para o futuro movimento, de modo a organizar o funcionamento da empresa durante a paralisação, e, em caso de serviços e atividades essenciais, de aviso ao usuário das atividades que lhe estarão com parca disponibilidade nos dias que se seguem.

⁴⁶ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Iniciação ao direito do trabalho*, p. 506.

⁴⁷ BARROS, Alice Monteiro de. *Curso de direito do trabalho*, p. 1311.

⁴⁸ Nas palavras de Nascimento, “a Organização Internacional do Trabalho é um organismo internacional criado pelo Tratado de Versailles (1919), com sede em Genebra, ao qual podem filiar-se todos os países membros da Organização das Nações Unidas - ONU. [...] Destina-se à realização da justiça social entre os povos”. [NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Iniciação ao direito do trabalho*, p. 137.]

⁴⁹ MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito do trabalho*, p. 863.

1.5.4. Atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade

O atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, em caso de greve, é garantido constitucionalmente, nos termos do artigo 9º, § 1º, da CRFB/88:

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

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

Será assegurado o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade quando houver greve nos serviços e atividades essenciais. É o que dispõe o artigo 11 da Lei nº 7.783/89, além de conceituar o que são referidas necessidades:

Art. 11. Nos serviços ou atividades essenciais, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados, de comum acordo, a garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

Parágrafo único. São necessidades inadiáveis, da comunidade aquelas que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população.

Martins exemplifica as necessidades inadiáveis da comunidade com atividades de assistência médica, atividades de hospitais (serviços relacionados à sobrevivência ou à saúde da pessoa, como os ligados à unidade de terapia intensiva (UTI), distribuição de remédios.⁵⁰

Entretanto, mister se faz clarear que a greve em serviços essenciais pode ser realizada, não se trata de ato ilícito. O que há de ser feito é o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade. Assim frisa Delgado:

Com isso a Constituição firma *qualificativo circunstancial importante* na realização dos movimentos paredistas: os serviços ou atividades essenciais. Concretizado o movimento nesse âmbito diferenciado, seus condutores deverão atentar para o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade. Ou seja: a Carta Magna não proíbe a greve em tais segmentos [...]; mas cria para o movimento paredista imperiosos condicionamentos, em vista das *necessidades inadiáveis da comunidade*.⁵¹

⁵⁰ MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito do trabalho*, p. 865.

⁵¹ DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*, p. 1322.

Não sendo assegurada a prestação das necessidades inadiáveis da comunidade, o Poder Pública promoverá a realização destas, consoante preconiza o artigo 12 da Lei nº 7.783/89.⁵²

Emana dos dispositivos estudados a possibilidade de exercício da greve nas atividades essenciais e não essenciais, com o adendo de dever de prestação das necessidades inadiáveis da comunidade (serviços e atividades urgentes que não podem aguardar o fim do movimento) em caso de paralisação nas primeiras atividades.

1.6. DIREITOS, DEVERES E RESPONSABILIDADES DOS GREVISTAS

O estudo da greve comporta, ainda, a análise dos direitos, deveres e responsabilidades dos grevistas no que concerne ao movimento paredista. São desdobramentos da greve cuja explanação se revela necessária para um maior entendimento do instituto em estudo.

1.6.1. Direitos dos grevistas

O artigo 9º da Constituição Federal, com redação a seguir transcrita, é a norma que eleva a greve a direito fundamental, em nível constitucional, assegurando ao trabalhador (numa coletividade) decidir sobre o tempo em que deva ser exercido e o conteúdo a ser por ele defendido:

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.

A oportunidade de exercício é sucintamente clareada por Martins, quando aborda o ponto em análise e elucida o dispositivo constitucional, revelando, ainda, proibição legal à deflagração de greve em certa situação:

⁵² Art. 12. No caso de inobservância do disposto no artigo anterior, o Poder Público assegurará a prestação dos serviços indispensáveis. (Lei n. 7.783/89)

Aos trabalhadores é que compete decidir sobre a oportunidade do exercício do direito de greve (art. 1º da Lei nº 7.783/89). Eles é que irão julgar qual o momento conveniente em que a greve irá ser deflagrada.

A greve, contudo, não poderá ser deflagrada quando haja acordo, convenção coletiva ou sentença normativa em vigor (art. 14 da Lei nº 7.783/89), a não ser que tenham sido modificadas as condições que vigiam.⁵³

Quanto aos interesses a defender, trata-se da distinção entre objetivos profissionais e extraprofissionais da greve, tema já estudado neste trabalho no tópico 1.4.4.

Delgado enumera alguns dos direitos dos grevistas quando da deflagração e exercício da greve, em rol meramente exemplificativo, sendo eles:

Utilização de meios pacíficos de persuasão (art. 6º, Lei de Greve); arrecadação de fundos por meios lícitos (idem); livre divulgação do movimento (idem); proteção contra dispensa por parte do empregador (o contrato de trabalho encontra-se suspenso, juridicamente - art. 7º, Lei de Greve).⁵⁴

Acerca da utilização de meios pacíficos de persuasão, Martins ressalva que eles “não poderão impedir o acesso ao trabalho nem causar ameaça ou dano à propriedade ou pessoa. Logo, os trabalhadores que entenderem que devem trabalhar não poderão ser impedidos pelos demais.”⁵⁵

Nascimento menciona outros direitos assegurados aos grevistas durante a greve, como a proibição de violação ou constrangimento de garantias constitucionais, a vedação de a empresa adotar meios para forçar o empregado ao comparecimento ao trabalho ou capazes de frustrar a divulgação do movimento e a ausência de possibilidade de o contrato de trabalho ser rescindido durante a greve não abusiva, bem como de o empregador contratar trabalhadores substitutos.⁵⁶

No tocante à vedação ao empregador de rescisão do contrato de trabalho de empregado grevista em razão da participação no movimento paredista, o Tribunal Regional do Trabalho, ao examinar a questão, decidiu favoravelmente ao trabalhador, declarando inviável a rescisão contratual por justa causa:

⁵³ MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito do trabalho*, p. 861.

⁵⁴ DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*, p. 1325.

⁵⁵ MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito do trabalho*, p. 867.

⁵⁶ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Iniciação ao direito do trabalho*, p. 507.

GREVE. PARTICIPAÇÃO PACÍFICA. RESCISÃO CONTRATUAL POR JUSTA CAUSA. INVIABILIDADE. A mera participação do empregado em movimento para-dista, sem cometer ofensas ao empregador e a terceiros, encontra-se dentro do exercício regular do direito de greve (art. 9º da CRFB/88), e não enseja a dispensa por justa causa (art. 7º da Lei n. 7.783/89).⁵⁷

No que concerne à contratação de substitutos, Barros ressalva que a regra geral de vedação é excepcionada em duas hipóteses: para assegurar a manutenção dos serviços cuja paralisação acarrete prejuízo irreparável (art. 9º da Lei nº 7.783/89) ou em caso de abuso do direito de greve (art. 14 da Lei nº 7.783/89).⁵⁸

É fácil vislumbrar que o ordenamento jurídico brasileiro cerca o direito de greve de garantias hábeis a assegurar seu exercício pelos trabalhadores, de forma a dar efetividade ao dispositivo constitucional que prevê referido direito fundamental.

1.6.2. Deveres dos grevistas

Da mesma maneira que aos grevistas são assegurados direitos para exercício da greve, ou seja, bônus pelo exercício da greve, são exigidos dos mesmos trabalhadores o cumprimento de determinados deveres, ou seja, ônus pelo exercício da greve, a fim de equilibrar os interesses envolvidos em um movimento para-dista.

Martins relembra que embora o piquete - movimento consistente numa maneira de os grevistas pressionarem os obreiros que não se interessam pela paralisação e preferem a continuidade laborativa - seja permitido pelo sistema brasileiro, a sabotagem não o é. Logo, o emprego de meios violentos, de modo a causar danos ou destruição a bens e máquinas do empregador, é vedado.⁵⁹

Outros deveres a que se submetem os grevistas são, de acordo com Delgado:

Assegurar a prestação de serviços indispensáveis às necessidades inadiáveis da comunidade, quando realizando greve em serviços ou atividades essenciais (acrescendo-se que o Poder Público poderá suprir tal atendimento); organizar equipes para manutenção de serviços cuja paralisação provoque prejuízos irreparáveis ou que sejam essenciais à posterior retomada de atividades pela empresa; não fazer greve após celebração de convenção ou acordo coletivos ou decisão judicial relativa ao movimento (respeitada a ocorrência

⁵⁷ SANTA CATARINA. Tribunal Regional do Trabalho. RO nº 12941.07, Rel. Des. Garibaldi Tadeu Pereira Ferreira, j. 08 de maio de 2008.

⁵⁸ BARROS, Alice Monteiro de. *Curso de direito do trabalho*, p. 1311.

⁵⁹ MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito do trabalho*, p. 867.

de fatores que se englobem na chamada cláusula *rebus sic stantibus*); respeitar direitos fundamentais de outrem; não produzir atos de violência, quer se trate de depredação de bens, quer sejam ofensas físicas ou morais a alguém.⁶⁰

Verifica-se, pois, que o exercício do direito de greve se submete a certos limites jurídicos, todos existentes com o intuito de viabilizar o atendimento de interesses alheios ao grevistas, tão importantes e fundamentais quanto os dos próprios manifestantes.

1.6.3. Responsabilidade dos grevistas

A responsabilidade no decorrer de uma greve também mereceu atenção legislativa e está prevista no artigo 15 da Lei nº 7.783/89:

Art. 15 A responsabilidade pelos atos praticados, ilícitos ou crimes cometidos, no curso da greve, será apurada, conforme o caso, segundo a legislação trabalhista, civil ou penal.

Pessoa aborda as diversas espécies de responsabilidade no âmbito grevista, explicando a que cada uma se refere:

No tocante à responsabilidade trabalhista, poderá o empregado ser advertido, suspenso ou até mesmo despedido, de acordo com cada caso concreto, de acordo com a natureza e a gravidade dos atos praticados.

Já no âmbito civil, prevalece no direito comparado a tese da responsabilidade civil pelos danos resultantes de atos ilícitos praticados com a greve durante o seu curso. Na esfera do Direito Penal, a responsabilidade, de caráter individual, deve ser apurada e é amplamente admitida pela doutrina.⁶¹

O sindicato também poderá ser responsabilizado em decorrência da greve. Obviamente apenas civilmente, porque incabível sua responsabilização trabalhista ou penal. É o que melhor salienta Barros:

⁶⁰ DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*, p. 1326.

⁶¹ PESSOA, Valton Dória. *Controle Judicial dos Atos Abusivos na Greve*. Disponível em: <[http://web.unifacs.br/revistajuridica/edicao_agosto2000/convidados/LTr-Mestrado%20-%20ATOS%20ABUSIVOS%20NA%20GREVE%20\(1\).doc](http://web.unifacs.br/revistajuridica/edicao_agosto2000/convidados/LTr-Mestrado%20-%20ATOS%20ABUSIVOS%20NA%20GREVE%20(1).doc)>.

É inquestionável que a responsabilidade trabalhista e penal são de caráter individual e se limitam aos autores, porém, o sindicato, como pessoa jurídica de direito privado que é, responderá pelo ilícito civil que cometer, por intermédio de sua diretoria, devendo pagar a indenização correspondente [...], independentemente de ter sido a reparação ajustada em convenção coletiva [...].⁶²

Como é próprio do direito, em qualquer ramo, os excessos cometidos no exercício da greve (direito) sujeitarão os praticantes à responsabilização pelos atos realizados: seja individualmente (civil, penal e trabalhista) ou coletivamente (civil).

1.7. DISSÍDIO COLETIVO

Não ocorrendo a cessação natural do movimento grevista, seja pela desistência dos trabalhadores, seja pelo alcance da negociação coletiva, podem qualquer das partes ou o Ministério Público do Trabalho propor dissídio coletivo perante a Justiça do Trabalho, a fim de que esta decida sobre as reivindicações.

É o que prevê o artigo 8º da Lei nº 7.783/89:

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

Sobre o dissídio coletivo, Martins destaca a possibilidade de o tribunal trabalhista apreciar a legalidade ou ilegalidade do movimento e os abusos de direito que foram cometidos e relembra que a expressão “de imediato”, do artigo em comento, foi derogada pelo artigo 12, § 2º, da Lei nº 10.192/01⁶³, que prevê o prazo de 15 dias para publicação da sentença normativa que decida a questão.⁶⁴

A greve pode, pois, ser levada ao Judiciário, a fim de que este decida os pontos pleiteados pelos trabalhadores, de forma a conciliá-los com as possibilidades apresentadas pelo empregador e apresentar a resposta mais adequada ao desfecho do movimento paredista.

⁶² BARROS, Alice Monteiro de. *Curso de direito do trabalho*, p. 1317.

⁶³ BRASIL. *Lei nº 10.192, de 14 de fevereiro de 2001*. Dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real e dá outras providências.

⁶⁴ MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito do trabalho*, p. 870.

Capítulo 2

NORMAS CONSTITUCIONAIS DE EFICÁCIA LIMITADA

2.1. EFICÁCIA

O estudo da eficácia das normas constitucionais exige, previamente, a análise das condições de aplicabilidade de referidos comandos jurídicos, a fim de esclarecer as terminologias utilizadas no assunto e evitar confusão de institutos.

2.1.1. Condições de aplicabilidade das normas constitucionais

A aplicabilidade de uma norma constitucional pressupõe o atendimento de condições, as quais são descritas por Silva como sendo: vigência, legitimidade e eficácia.⁶⁵

No que toca à vigência da norma, Gagliano e Filho definem-na como:

o período de validade da norma, ou seja, o lapso temporal que vai do momento em que ela passa a ter força vinculante até a data em que é revogada ou em que se esgota o prazo prescrito para sua duração (no caso de normas temporária).⁶⁶

No que tange à legitimidade da norma, Silva assevera que as normas “são legítimas quando se conformam, formal e substancialmente, com os ditames da constituição [...] na medida em que sejam constitucionais”⁶⁷, porém reconhece a problemática da questão quando se discute a legitimidade especificamente das normas constitucionais.

Para essa categoria jurídica, Silva recorre à teoria do poder constituinte, explicitando que:

⁶⁵ SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*, p. 52.

⁶⁶ GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo curso de direito civil, volume I: parte geral*, p. 56-57.

⁶⁷ SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*, p. 55.

[...] as normas constitucionais, por serem informadoras e condicionadoras da ordem jurídica total, surgem da decisão de um poder especial dimanado da própria soberania do povo, e é o *poder constituinte*, enquanto as demais normas inferiores, condicionadas, surgem da decisão dos *poderes constituídos* e derivados. Estas últimas têm sua validade fundada nos ditames das regras constitucionais, e estas são legítimas na medida em que a decisão promane de um titular legítimo do poder constituinte.⁶⁸

Por fim, no que concerne à eficácia da norma, Barroso a conceitua como a aptidão que os atos jurídicos têm de produzir efeitos, ou seja, irradiar as consequências que lhes são próprias. Trata-se da idoneidade que um ato tem para atingir a finalidade para a qual foi criado.⁶⁹

Entretanto, ainda na esfera da eficácia da norma, mister se faz a distinção de duas acepções bastante utilizadas para o termo em referência: a *eficácia social* e a *eficácia jurídica*.

2.1.2. Eficácia social e eficácia jurídica

A diferenciação entre eficácia social e eficácia jurídica é necessária para melhor compreensão do tema em foco, uma vez que a eficácia das normas constitucionais, no sentido teórico que se pretende expor, prescinde da análise da acepção social, com a qual não se confunde.

Hage rotula a eficácia social de “efetividade” e a relaciona com a observância efetiva da norma jurídica pelas pessoas, na vida social. Trata-se, segundo o escritor, do ajustamento da norma aos valores sociais que dominam às condições reais de vida que ela pretende regular.⁷⁰

Kelsen entende que eficácia social de uma norma jurídica se refere ao “fato de esta norma ser respeitada pelos indivíduos subordinados à ordem jurídica - isto é, o fato de ser adotada a conduta pela qual se evita a sanção”.⁷¹

Barroso, ao discorrer sobre a eficácia social das normas jurídicas, também a chama de efetividade e a traduz como:

⁶⁸ SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*, p. 57-58

⁶⁹ BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*, p. 83.

⁷⁰ HAGE, Jorge. *Omissão inconstitucional e direito subjetivo*, p. 22.

⁷¹ KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*, p. 12.

[...] a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o *dever-ser* normativo e o *ser* da realidade social.⁷²

Em síntese, verifica-se que a eficácia social corresponde ao efetivo cumprimento da norma jurídica pela sociedade, razão pela qual não deve ser confundida com a eficácia jurídica.

Isso porque a eficácia jurídica, segundo Temer, envolve a concepção de que:

a norma está apta a produzir efeitos na ocorrência de relações concretas; mas já produz efeitos jurídicos na medida em que a sua simples edição resulta na revogação de todas as normas anteriores que com ela conflitam. Embora não aplicada a casos concretos, é aplicável juridicamente [...]. É eficaz *juridicamente*, embora não tenha sido aplicada concretamente.⁷³

Na mesma linha de entendimento, Silva designa eficácia jurídica (ou somente eficácia) de uma norma como “a capacidade de atingir os objetivos nela traduzidos, que vêm a ser, em última análise, realizar os ditames jurídicos objetivados pelo legislador” e complementa que, dessa forma, a “eficácia diz respeito à aplicabilidade, exigibilidade ou executoriedade da norma, como possibilidade de sua aplicação jurídica”.⁷⁴

Corroborando as definições acima mencionadas, extrai-se da obra de Hage, ainda, que a eficácia jurídica tem a ver com a “possibilidade técnico-jurídica de aplicação de uma norma, ou seja, sua potencialidade ou aptidão para produzir efeitos jurídicos, uma vez ocorrida a hipótese fática correspondente”.⁷⁵

Em suma, constata-se que a eficácia jurídica se traduz na possibilidade que a norma jurídica tem de produzir efeitos e, neste sentido, propõe-se a discutir, pois, a classificação das normas constitucionais quanto à eficácia jurídica que contêm.

⁷² BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*, p. 85.

⁷³ TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*, p. 23.

⁷⁴ SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*, p. 66.

⁷⁵ HAGE, Jorge. *Omissão inconstitucional e direito subjetivo*, p. 21.

2.1.3. Eficácia jurídica e normas constitucionais

O estudo da eficácia das normas constitucionais deve ter como premissa o postulado de que todas têm eficácia jurídica, variando apenas o grau dessa eficácia de cada enunciado.

É o que bem assinala Silva:

Cada norma constitucional é sempre executável por si mesma *até onde possa, até onde seja suscetível de execução*. O problema situa-se, justamente, na determinação desse limite, na verificação de quais os efeitos parciais e possíveis de cada uma. Do mesmo modo que se pode afirmar que não há norma constitucional alguma de todo ineficaz [...], também se pode sustentar que nenhuma é, em si, completa [...].⁷⁶

Dessa forma, contrapõe-se Silva à doutrina italiana encampada por Caetano Azzariti, que, citado por Diniz, divide as normas constitucionais em preceptivas e diretivas e tolhe de eficácia jurídica estas últimas:

- a) *Preceptivas*, de caráter obrigatório e impositivo.
- b) *Diretivas*, sem obrigatoriedade, podendo ser violadas pela lei ordinária, sem que com isso esta seja inconstitucional. Contêm, tão-somente, uma diretriz ao legislador futuro, não tendo, portanto, qualquer eficácia, nem são consideradas normas jurídicas.⁷⁷

Outros juristas classificaram as normas constitucionais, quanto à eficácia, de modo diverso de Azzariti, optando pela eficácia de todas as normas, como o também italiano Vezio Crisafulli, citado por Bonavides:

Distingue três espécies de normas constitucionais [...]: as normas programáticas, as normas imediatamente preceptivas ou constitutivas e as normas de eficácia diferida. As normas programáticas de Crisafulli, ao contrário das normas diretivas de Azzariti, têm valor jurídico, ou seja, eficácia obrigatória, sendo portanto preceptivas e até mesmo imediatamente preceptivas, a seu modo [...]. Sustentando assim a tese de que as normas programáticas propriamente ditas têm *eficácia imediata* sobre comportamentos estatais, obrigando e vinculando o poder discricionário dos órgãos do Estado, abraçou Crisafulli a boa doutrina [...].⁷⁸

⁷⁶ SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*, p. 76.

⁷⁷ DINIZ, Maria Helena. *Norma constitucional e seus efeitos*, p. 104-105.

⁷⁸ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*, p. 243.

Destarte, superada a discussão acerca de todas as normas constitucionais possuírem eficácia jurídica, imperiosa se faz, como conseqüência, a análise dos diferentes graus de eficácia que as normas constitucionais podem revelar, segundo as classificações doutrinárias existentes.

2.2. EFICÁCIA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS

A eficácia das normas constitucionais é estudada por diversos constitucionalistas, brasileiros e estrangeiros, e merecem menção algumas das classificações então decorrentes, antes do estudo propriamente dito da espécie objeto deste capítulo.

2.2.1. Classificações doutrinárias

Como bem salienta Bonavides, o problema da eficácia das normas constitucionais tem surgimento com o Estado social de direito, em que aparecem as normas programáticas, na medida em que os estudiosos do Direito Constitucional no “Estado liberal não se tendo defrontado com o problema da juridicidade das normas programáticas [...] aparentemente não se viram compelidos a reflexões profundas com que formular um esquema classificatório das normas constitucionais.”⁷⁹

Do direito norte-americano, nasce uma das mais importantes classificações das normas constitucionais quanto à eficácia. Thomas Cooley, citado por Silva, divide-as em dois grupos: normas constitucionais *self-executing* (auto-executáveis) e *not self-executing* (não auto-executáveis), sendo assim conceituadas por aquele jurista, com palavras reproduzidas por este:

Pode-se dizer que uma norma constitucional é auto-executável, quando nos fornece uma regra, mediante a qual se possa fruir e resguardar o direito outorgado, ou executar o dever imposto; e que não é auto-aplicável, quando meramente indica princípios, sem estabelecer normas por cujo meio se logre dar a esses princípios vigor de lei.⁸⁰

⁷⁹ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*, p. 241.

⁸⁰ SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*, p. 74.

No Brasil, a teoria supracitada foi encabeçada pelo jurista Rui Barbosa, para quem, conforme acentua Coelho:

[...] as disposições constitucionais, em sua maioria, não são *auto-aplicáveis*, porque a Constituição não se executa a si mesma, antes requer a ação legislativa, para lhe tornar efetivos os preceitos, o que não quer dizer, entretanto, que a Lei Maior possua cláusulas ou preceitos a que se deva atribuir o valor moral de simples conselhos, avisos ou lições, até porque todos têm a força imperativa de regras, ditadas pela soberania nacional ou popular aos seus órgãos.⁸¹

Não obstante a existência de outras classificações no direito constitucional (como as já comentadas dos italianos Azziriti e Crisafulli), mister se faz a limitação de abrangência do assunto àquelas propostas por juristas que se destacam, nessa seara, no direito brasileiro: Luís Roberto Barroso, Maria Helena Diniz e José Afonso da Silva.

Barroso divide as normas constitucionais em três segmentos: normas de organização, normas definidoras de direitos e normas programáticas.

As normas constitucionais de organização, para o escritor, são destinadas, em síntese, “à ordenação dos poderes estatais, à criação e estruturação de entidades e órgãos públicos, à distribuição de suas atribuições, bem como à identificação e aplicação de outros atos normativos”, sendo também por ele referidas como “normas de estrutura ou de competência”.⁸²

As normas constitucionais definidoras de direitos, por sua vez, são descritas por Hage como aquelas que “têm por objeto fixar os direitos fundamentais, aí incluídos os direitos coletivos, os direitos políticos e os direitos sociais.”⁸³

As normas constitucionais programáticas, por fim, são desenhadas por Barroso como aquelas “disposições indicadoras de fins sociais a serem alcançados. Estas normas têm por objeto estabelecer determinados princípios ou fixar programas de ação para o Poder Público.”⁸⁴

⁸¹ COELHO, Inocêncio Mártires. *Curso de Direito Constitucional*, p. 21.

⁸² BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*, p. 95.

⁸³ HAGE, Jorge. *Omissão inconstitucional e direito subjetivo*, p. 26.

⁸⁴ BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*, p. 118.

Diniz divide as normas constitucionais em quatro espécies: normas de eficácia absoluta, normas de eficácia plena, normas de eficácia relativa restringível e normas de eficácia relativa complementável.

Segundo a autora, a primeira espécie também é chamada de supereficaz, pois são intangíveis as normas ali elencadas e não há sequer possibilidade de emenda. Possuem dupla eficácia: positiva, porque não podem ser modificadas por processo normal de emenda, e negativa, porquanto vedam a edição de qualquer lei que lhes contrarie o conteúdo.⁸⁵

Reproduzindo as palavras de Diniz, Moraes dita que as normas de eficácia plena são “plenamente eficazes..., desde sua entrada em vigor, para disciplinarem as relações jurídica [...], por conterem todos os elementos imprescindíveis para que haja a possibilidade da produção imediata dos efeitos previstos.”⁸⁶

No que tange às normas de eficácia relativa restringível, Paulo e Alexandrino resumem-nas como normas com “aplicabilidade imediata, embora sua eficácia possa ser reduzida, restringida nos casos e na forma que a lei estabelecer.”⁸⁷

No que concerne, enfim, às normas de eficácia relativa complementável, Diniz também as chama de normas de eficácia dependente de complementação legislativa e as conceitua como aquelas que não “receberam, portanto, do constituinte normatividade suficiente para sua aplicação imediata, porque ele deixou ao Legislativo a tarefa de regulamentar a matéria.”⁸⁸

Silva, por sua vez, classifica as normas constitucionais em três vertentes: normas constitucionais com eficácia plena, normas constitucionais com eficácia contida e normas constitucionais com eficácia limitada, como lembra Temer.⁸⁹

As normas constitucionais de eficácia plena compreendem as normas constitucionais de eficácia absoluta e plena da classificação de Diniz. Paulo e Vicentino, pois, ao tratarem das normas constitucionais de eficácia plena, aduzem que:

são aquelas que, desde a entrada em vigor da Constituição, produzem, ou têm possibilidade de produzir, todos os efeitos essenciais, relativamente aos interesses, comportamentos e

⁸⁵ DINIZ, Maria Helena. *Norma constitucional e seus efeitos*, p. 109-110.

⁸⁶ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*, p. 8.

⁸⁷ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito Constitucional descomplicado*, p. 67.

⁸⁸ DINIZ, Maria Helena. *Norma constitucional e seus efeitos*, p. 114.

⁸⁹ TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*, p. 24-25.

situações que o legislador constituinte, direta e normativamente, quis regular.

[...] não exigem a elaboração de novas normas legislativas que lhes completem o alcance e o sentido, ou lhes fixem o conteúdo, porque já se apresentam suficientemente explícitas na definição dos interesses nela regulados. São, por isso, normas de aplicabilidade **direta, imediata e integral**.⁹⁰

Exemplificando a questão, Silva menciona alguns artigos, da Constituição Federal, que se encaixam na hipótese, como o artigo 21 - que trata das competências da União -, e os artigos 25 a 28 e 29 e 30 - que tratam das competências dos Estados e Municípios.⁹¹

As normas constitucionais de eficácia contida são chamadas por Temer de normas constitucionais de eficácia redutível ou restringível, sendo explicadas pelo jurista como sendo aquelas:

que têm aplicabilidade imediata, integral, plena, mas que podem ter reduzido seu alcance pela atividade do legislador infraconstitucional. [...] Desse teor é o preceito do art. 5º, XIII: “É livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”.

O dispositivo é de aplicabilidade plena, mas sua eficácia pode ser reduzida, restringida, *nos casos e na forma que a lei estabelecer*. Enquanto não sobrevêm a legislação restritiva, o princípio do livre exercício profissional é pleno.⁹²

As normas constitucionais de eficácia limitada são “aquelas normas que, de imediato, no momento em que a Constituição é promulgada, não têm o condão de produzir todos os seus efeitos, precisando de uma lei integrativa infraconstitucional”, conforme ensina Lenza. Lembra, referido jurista, ainda, que essas normas têm aplicabilidade mediata e reduzida.⁹³

No que toca a esta última classificação de normas, propõe-se uma discussão mais acentuada de suas nuances jurídicas, tendo em vista sua íntima ligação com o tema objeto do presente trabalho.

⁹⁰ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito Constitucional descomplicado*, p. 60

⁹¹ SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*, p. 89.

⁹² TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*, p. 24.

⁹³ LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*, p. 107.

2.2.2. Normas constitucionais de eficácia limitada

As normas constitucionais de eficácia limitada (ou relativa complementável, como prefere Diniz), como já verificado, são aquelas em que o constituinte deixou ao legislador a tarefa de integrá-las.

Para melhor entendimento da questão, Silva (e outros doutrinadores, a seu modo), em razão da peculiaridade, função e consequências próprias, dividiu-as em dois segmentos: normas declaratórias de princípios institutivos ou organizativos e normas declaratórias de princípio programático.⁹⁴

Assim, pretende-se o estudo de referidas normas em conformidade com dita classificação.

2.2.2.1. Normas declaratórias de princípios institutivos

As normas declaratórias de princípios institutivos, segundo Temer, são “as que dependem de lei para dar corpo a instituições, pessoas, órgãos, previstos na norma constitucional.”⁹⁵

Bonavides nomeia-as normas constitucionais de eficácia diferida e entende que elas já trazem definida, quando reguladas pela Constituição, a matéria que lhe serve de objeto, servindo os atos legislativos posteriores tão somente para efetivá-las praticamente, ou seja, atuando como meios técnicos ou instrumentais. Enfatiza, contudo, que a eficácia ou aplicabilidade delas pode se manifestar, desde o primeiro momento, de maneira imediata, ainda que incompleta.⁹⁶

Também procurando aclarar a temática, Diniz prescreve que as normas em comento “requerem que o legislador estabeleça, mediante leis complementares ou ordinárias, esquemas gerais de estruturação e atribuições de órgãos, para que tenham aplicabilidade plena ou imediata.”⁹⁷

A elucidação da questão, todavia, fica a cargo de Silva, que, ao tratar do assunto, afirma que:

⁹⁴ SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*, p. 86.

⁹⁵ TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*, p. 25.

⁹⁶ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*, p. 252.

⁹⁷ DINIZ, Maria Helena. *Norma constitucional e seus efeitos*, p. 115.

A caracterização fundamental das normas constitucionais de princípio institutivo está no fato de indicarem uma legislação futura que lhes complete a eficácia e lhes dê efetiva aplicação. Uma deixam larga margem ao poder discricionário do legislador [...]. Outras deixam para o legislador ordinário (ou complementar) apenas aspectos secundários [...].⁹⁸

Prosseguindo na dissecação do tema, Silva segmenta as normas declaratórias de princípio institutivo quanto ao modo como exigem a legislação regulamentadora: forma obrigatória ou forma facultativa:

I - *Impositivas* são as que determinam ao legislador, em termos peremptórios, a emissão de uma legislação integrativa, como estas: a) a ocupação e utilização das faixas de fronteiras *serão reguladas em lei* (art. 20, § 2º); [...] “A *lei disporá* sobre a organização administrativa e judiciária dos Territórios (art. 33); [...] II - *Facultativas ou permissivas*, isto é, não impõem uma obrigação; limitam-se a dar ao legislador ordinário a possibilidade de instituir ou regular a situação nelas delineada, como são exemplos as seguintes: “*Lei complementar poderá* autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo” (art. 22, parágrafo único); A *lei estadual poderá* criar, mediante proposta do Tribunal de Justiça, a Justiça Militar Estadual (...)” (art. 125, 3º); [...]

O jurista brasileiro, partindo da divisão acima destacada, aponta as consequências advindas da demarcação. No que toca às normas impositivas, prescreve que “se o comando impositivo não for cumprido, a omissão do legislador poderá constituir um comportamento inconstitucional.”⁹⁹ Já no que concerne às normas facultativas, aduz que “o legislador tem apenas uma faculdade. [...] não podendo sequer ser censurado moral ou politicamente [...] até porque, nesse caso, sequer cabe declaração de inconstitucionalidade por omissão.”¹⁰⁰

Em arrebate, Silva sustenta que a “norma constitucional dependente de legislação também entra em vigor na data prevista na constituição. Sua eficácia integral é que fica na dependência da lei integrativa.”¹⁰¹ A orientação é melhor explanada pelo próprio Silva quando relaciona, em três hipóteses, o surgimento da norma constitucional de eficácia limitada com a possível situação jurídica existente (ou não) no momento:

⁹⁸ SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*, p. 123-124

⁹⁹ SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*, p. 129.

¹⁰⁰ SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*, p. 134.

¹⁰¹ SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*, p. 130.

a) se são *confirmativas* de situação jurídica preexistente, esta permanece reconhecida, como era, até que a lei integrativa lhe imponha a alteração prevista; b) se traçam esquemas novos, revogam normas jurídicas preexistentes, instituidoras de situações contrárias ao princípio nelas consubstanciado, e a situação nova só será validamente configurada com a promulgação da lei integrativa; c) se traçam esquema contrário a situações preexistentes, também invalidam as normas agasalhadoras dessas situações, e a nova situação somente poderá começar a ser formada com a promulgação da lei integrativa.¹⁰²

Verifica-se, pois, que as normas declaratórias de princípio institutivo exigem da legislação regulamentadora apenas a efetivação prática do que já prescrevem, de forma concreta, aplicando-se à organização de institutos já apresentados no texto constitucional.

2.2.2.2 Normas declaratórias de princípios programáticos

As normas declaratórias de princípios programáticos, consoante Temer, “são as que estabelecem um programa constitucional a ser desenvolvido mediante legislação integrativa da vontade constituinte.”¹⁰³

A aparente confusão com as normas declaratórias de princípios institutivos é bem esclarecida por Barroso, que, com o auxílio de exemplos constitucionais, desfaz o entrave:

Não há identidade possível entre a norma que confere ao trabalhador direito ao “seguro-desemprego” em caso de desemprego involuntário (CF, art. 7º, II) e a que estatui que a família tem especial proteção do Estado (CF, art. 226).

No primeiro caso, existe um verdadeiro direito [...]. Há uma prestação positiva a exigir-se, eventualmente frustrada pela omissão do legislador ordinário. No segundo caso, faltando o Poder Público a um comportamento comissivo, nada lhe será exigível, senão que se abstenha de atos que impliquem na “desproteção” da família.¹⁰⁴

¹⁰² SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*, p. 132.

¹⁰³ TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*, p. 25.

¹⁰⁴ BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*, p. 122.

Corroborando a iniciativa de estabelecimento das diferenças entre as normas em estudo e as de princípio institutivo (as quais chama de eficácia diferida), Bonavides acrescenta que:

Tocante às normas [...] de eficácia diferida, as exigências de uma legislação posterior que lhes complete a eficácia são de ordem ou natureza meramente técnica e instrumental. Com as normas programáticas propriamente ditas, isso porém não ocorre, porquanto tal necessidade de uma ulterior normação, decorre, como bem assinalou Crisafulli, de “sua intrínseca natureza jurídica de preceitos dirigidos só aos órgãos legislativos”, tendo por isso “caráter logicamente essencial”.¹⁰⁵

Por fim, também com o objetivo de diferenciar as normas em voga, Silva discorre que:

As programáticas envolvem um conteúdo social e objetivam a interferência do Estado na ordem econômico-social, mediante prestações positivas, a fim de propiciar a realização do bem comum, através da democracia social. As de princípio institutivo têm conteúdo organizativo e regulativo de órgãos e entidades, respectivas atribuições e relações. Têm, pois, natureza organizativa; sua função primordial é a de esquematizar a organização, criação ou instituição dessas entidades ou órgãos.¹⁰⁶

A função das normas programáticas é bem definida por Barroso quando este afirma que elas, “dirigidas que são aos órgãos estatais, hão de informar, desde o seu surgimento, a atuação do Legislativo, ao editar leis, bem como a da Administração e do Judiciário ao aplicá-las, de ofício ou contenciosamente.”. Prossegue lembrando que qualquer desvio de algum dos Poderes da diretriz que foi lançada pela norma programática vicia o ato/norma de inconstitucionalidade.¹⁰⁷

Exemplificando a espécie normativa, Silva cita os artigos 216, § 3º (“A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais”), 226 (“A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado”) e 193 (“A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”), todos da Constituição Federal de 1988.¹⁰⁸

¹⁰⁵ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*, p. 252.

¹⁰⁶ SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*, p. 125.

¹⁰⁷ BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*, p. 121.

¹⁰⁸ SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*, p. 148-150.

Cumpra, por fim, a indicação dos efeitos jurídicos imediatamente perceptíveis que ditas normas constitucionais irradiam sobre o ordenamento jurídico. Diniz relata, nesse aspecto, os efeitos, justificadores que são da eficácia jurídica dessas normas:

Têm eficácia jurídica porque:

- a) impedem que o legislador comum edite normas em sentido oposto ao direito assegurado pelo constituinte, antes mesmo da possível legislação integrativa que lhes dá plena aplicabilidade, condicionando assim a futura legislação com a consequência de ser inconstitucional;
- b) impõem um dever político ao órgão com competência normativa;
- c) informam a concepção estatal ao indicar suas finalidades sociais e os valores objetivados pela sociedade;
- d) condicionam a atividade discricionária da administração e do Judiciário;
- e) servem de diretrizes teleológicas para a interpretação e aplicação jurídica (subsunção, integração e correção);
- f) estabelecem direitos subjetivos por impedirem comportamentos antagônicos a elas.¹⁰⁹

Feitas as considerações acima descritas, constata-se a diferença existente entre as normas constitucionais de eficácia limitada institutivas e programáticas, uma vez que as primeiras cuidam de normas concretas dependentes de legislação infraconstitucional para sua concretização instrumental e as últimas traçam diretrizes a serem observadas pelos Poderes, em especial pelo Legislativo, quando for de caso de concretização do direito nelas previsto ou de elaboração de norma tendente a regulamenta-lo.

2.3. EFICÁCIA LIMITADA E O DEVER DE LEGISLAR

Examinados os aspectos gerais que envolvem as normas de eficácia limitada, verifica-se que, em suma, a problemática da questão reside na análise da existência (ou inexistência) de um dever de legislar pelo órgão competente quando frente a um comando constitucional nesse sentido.

Pergunta-se se existiria uma obrigação do Legislativo de editar a norma tendente a assegurar eficácia plena àquelas normas constitucionais de eficácia limitada. Hage, entendendo de forma afirmativa, ou seja, que exista esse dever, comenta que:

¹⁰⁹ DINIZ, Maria Helena. *Norma constitucional e seus efeitos*, p. 116.

Não se cuida aí de um direito genérico e abstrato à emanção de normas jurídicas, mas sim que de que existe, para o Legislador, **um dever específico de legislar sobre determinada matéria**, quando a Constituição expressamente o prevê, **após conceder um direito novo**, investindo, portanto, o cidadão, em **duas espécies de direitos**: o **direito subjetivo material** de que se trate, e o **direito subjetivo público (procedimental, se se quiser) à regulamentação legal**.¹¹⁰

O assunto, todavia, nunca foi pacífico no pensamento jurídico. Na Alemanha, por exemplo, o entendimento inicial dos juristas e da própria Corte Constitucional era no sentido de negar qualquer dever de emissão legislativa, como brevemente relata Mendes:

Em 1911, ressaltava Kelsen que a configuração de um dever do Estado de editar determinada lei afigurava-se inadmissível. [...] Sob o império da Constituição de Weimar (1919) negava-se, igualmente, a possibilidade de se formular qualquer pretensão contra o legislador. [...]

Essa concepção sofreu significativa mudança com o advento da Lei Fundamental de 1949. A expressa vinculação do legislador aos direitos fundamentais (art. 1º, par. 3º) e à Constituição como um todo (art. 20, III) estava a exigir o desenvolvimento de uma nova concepção. [...]

A Corte Constitucional alemã viu-se compelida a arrostar questão atinente à omissão do legislador logo no seu primeiro ano de atividade.

Na decisão de 19-12-1951, o Tribunal negou a admissibilidade de recurso constitucional contra a omissão do legislador, que, segundo alegado, *fixara a pensão previdenciária em valor insuficiente para a satisfação das necessidades básicas de uma família*. Segundo o entendimento então esposado pelo Tribunal, os postulados contidos na Lei Fundamental não asseguravam ao cidadão, em princípio qualquer pretensão a uma atividade legislativa suscetível de ser perseguida mediante *recurso constitucional*.¹¹¹

A análise da evolução do pensamento alemão, contudo, revela que o entendimento inicialmente esposado foi sendo alterado e a Corte Constitucional alemã passou a admitir a identificação da omissão inconstitucional do legislador. De acordo com Mendes, a Corte Constitucional alemã identificou, muito cedo, que “configura a omissão inconstitucional não só o *inadimplemento absoluto* de um dever

¹¹⁰ HAGE, Jorge. *Omissão inconstitucional e direito subjetivo*, p. 70.

¹¹¹ MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*, p. 1123-1124.

de legislar (*omissão total*), mas também a execução falha, defeituosa ou incompleta desse mesmo dever (*omissão parcial*).¹¹².

Numa visão mais próxima da atualidade, constata-se que, embora o embate sobre o tema persista, já convergem em grande parte os doutrinadores para a aceitação da idéia de que haja o dever de legislar quando assim se depreenda do exame da norma constitucional. José Gomes Canotilho, citado por Dantas, trata da omissão inconstitucional do Legislativo e profere as seguintes lições gerais:

- a) Omissão, em sentido jurídico-constitucional significa não fazer aquilo a que, de forma concreta, se estava constitucionalmente obrigado. A omissão legislativa, para ganhar significado autônomo e relevante, deve conexas-se com uma *exigência constitucional de ação*, não bastando o simples *dever geral de legislar* para dar fundamento a uma omissão inconstitucional;
- b) As omissões legislativas inconstitucionais derivam do não cumprimento de *imposições constitucionais legiferantes em sentido estrito*, ou seja, do não cumprimento de normas que, de forma permanente e concreta, vinculam o legislador à adoção de medidas legislativas concretizadoras da Constituição;
- [...]
- d) Existe também omissão legislativa inconstitucional quando o legislador não cumpre as *ordens de legislar* constitucionalmente consagradas em certos preceitos constitucionais.¹¹³

No direito brasileiro, Barroso é um dos que se mostram favoráveis à tese esposada. Embora entenda que, em regra, o legislador tenha apenas a faculdade de legislar - porquanto se trata de discricionariedade do órgão - e que sua inércia não geraria comportamento inconstitucional, admite que, quando a Constituição exige do Legislativo que edite norma reguladora de determinado preceito constitucional, a abstenção será ilegítima e configurará inconstitucionalidade por omissão.¹¹⁴

Hage, embora concordando com a linha de pensamento em tela, alerta para o alcance desse dever de legislar, que não deve ser estendido para situações em que não se exija referida obrigação por parte do órgão Legislativo:

Isso somente ocorre, nunca é demais advertir, quando a Norma Constitucional de que se cuida é das espécies “norma-regra” (preceito) ou “norma-princípio” [...]. Pois só elas criam “direitos

¹¹² MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*, p. 1124-1125.

¹¹³ DANTAS, Ivo. *O valor da constituição: do controle da constitucionalidade como garantia da suprallegalidade constitucional*, p. 139-140.

¹¹⁴ BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*, p. 164.

subjetivos”. O mesmo não se verifica, portanto, com as normas programáticas, ou “normas-objetivo” (diretrizes políticas), **onde o Constituinte, corretamente, deixa aos poderes políticos do Estado o juízo sobre a conveniência, a oportunidade e, em certa medida, o próprio conteúdo** da sua realização concretizadora. Tais normas [...] não fazem surgir, para ninguém, um direito à emanção de normas legais.¹¹⁵

Registre-se, entretanto, que a obrigatoriedade verificada não significa que o comando seja efetivamente cumprido pelo Poder Legislativo e, mais, que haja uma maneira de forçar o cumprimento do dever pelo órgão legislador. É o que demonstra Silva, ao abordar a questão da prática constitucional:

A observação, colhida na prática constitucional, demonstra que aquela obrigatoriedade é de pequena eficácia, visto que, ao menos juridicamente, não se pode constranger o legislador a legislar, nem mesmo naqueles casos em que lhe é prefixado prazo. Se o comando impositivo não for cumprido, a omissão do legislador poderá constituir um comportamento inconstitucional, que agora é sindicável e controlável jurídica e jurisdicionalmente, por força do § 2º do art. 103 da Constituição de 1988, segundo o qual, “declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias (...)”. Mas [...] a mera ciência ao Legislativo pode ser ineficaz, já que ele não está obrigado a legislar, porque, nos termos estabelecidos, o princípio da discricionariedade do legislador continua intacto [...].¹¹⁶

Resta hialino, destarte, que há um dever de legislar por parte do Legislativo quando a norma constitucional de eficácia limitada imponha um comando constitucional (dependente de regulamentação) específico, incidindo o órgão legislador na chamada “inconstitucionalidade por omissão” quando não emanada a norma jurídica exigida.

2.4. EFETIVAÇÃO DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS DE EFICÁCIA LIMITADA PELO PODER JUDICIÁRIO

O ordenamento jurídico brasileiro contempla meios para efetivação dos direitos assegurados em normas constitucionais de eficácia limitada. Dentre os

¹¹⁵ HAGE, Jorge. *Omissão inconstitucional e direito subjetivo*, p. 70.

¹¹⁶ SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*, p. 128-129.

principais instrumentos, destacam-se o mandado de injunção e ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

2.4.1. Mandado de injunção

O mandado de injunção tem previsão constitucional e está elencado no rol de direitos fundamentais individuais e coletivos do artigo 5º, em que se encontram presentes os requisitos para a sua impetração:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;

Trata-se de ação constitucional com o objetivo de “socorrer direito subjetivo concreto do titular, prejudicado, em seu exercício, pela ausência de norma regulamentadora”, conforme explica Hage. Complementa que “é processo subjetivo, com legitimação ativa ampla e aberta a qualquer sujeito de direito e sua finalidade é a viabilização desse direito, no caso concreto, e não a defesa genérica [...]”¹¹⁷.

O objeto de tutela do mandado de injunção é todo direito enunciado na Constituição que exija do legislador a regulamentação legislativa como condição de fruição dessa direito ou da liberdade esposa na norma constitucional. É o que prescreve Anastácio sobre o tema.¹¹⁸

É importante frisar, conforme dispõe o dispositivo supracitado, que se faz necessária a ausência de norma regulamentadora, e não meramente de atuação administrativa. Assim adverte Temer:

Registre-se, também, que apenas a ausência de norma regulamentadora enseja o mandado de injunção. Não é a falta de atuação administrativa que o permite. Por isso, no caso de normas constitucionais do tipo “a saúde é direito de todos e dever do

¹¹⁷ HAGE, Jorge. *Omissão inconstitucional e direito subjetivo*, p. 118.

¹¹⁸ ANASTÁCIO, Rachel Bruno. *Mandado de Injunção: em busca da efetividade da Constituição*, p. 33.

Estado...” (CF, art. 196) não se legitima a utilização desse instrumento constitucional. É que, no caso, o que se demanda é a construção de hospitais, escolas, contratação de médicos, professores, aquisição de aparelhagem necessária etc. Trata-se de atividade administrativa que dispensa legislação regulamentadora. Não se trata, pois, de incidência do artigo 5º, LXXI, que alude à “falta de norma regulamentadora”.¹¹⁹

Diante das remissões realizadas, restam também salientes os requisitos para ajuizamento de mandado de injunção: falta de norma regulamentadora de previsão constitucional e inviabilização dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania (justamente em razão dessa ausência legislativa).

No que toca à competência para seu julgamento, o ponto é bem tratado por Temer, que, resumidamente, lembra os órgãos judiciais que cuidarão dos mandados impetrados:

[...] o mandado de injunção será julgado pelo Supremo Tribunal Federal quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição do Presidente da República, do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das Mesas de uma dessas Casas legislativas, do Tribunal de Contas da União, de um dos Tribunais Superiores ou do próprio Supremo Tribunal Federal (art. 102, I, “q”). Será competente o Superior Tribunal de Justiça quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição de órgão, entidade ou autoridade federal, da administração direta ou indireta, excetuados os casos de competência do Supremo Tribunal Federal e dos órgãos da Justiça Militar, da Justiça Eleitoral, da Justiça do Trabalho e da Justiça Federal (art. 105, I, “h”).¹²⁰

Estabelecidas as hipóteses cabíveis da ação constitucional e a competência para julgamento, mister se revela a descoberta do procedimento judicial para processamento do mandado de injunção. Anastácio trata do assunto e aponta a utilização das regras procedimentais do mandado de segurança no processamento do mandado de injunção, ante a similitude existente entre as ações e a inexistência de regra específica para este.¹²¹

¹¹⁹ TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*, p. 208.

¹²⁰ TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*, p. 211.

¹²¹ ANASTÁCIO, Rachel Bruno. *Mandado de Injunção: em busca da efetividade da Constituição*, p. 97-98.

O julgamento do primeiro mandado de injunção pelo STF seu deu com o Mandado de Injunção nº 107¹²². O tribunal pôde, pela primeira vez, apreciar questões relativas ao controle de constitucionalidade por omissão legislativa e, conforme dita Hage, a decisão proferida em nada viabilizou o exercício do direito dependente de legislação:

[...] Relator, o Ministro Moreira Alves, assentou ser o Mandado de Injunção uma Ação conferida ao cidadão titular de um direito, garantia ou prerrogativa cujo exercício esteja inviabilizado pela falta de norma regulamentadora [...] e tem por objetivo ou finalidade obter do Judiciário a declaração de inconstitucionalidade dessa omissão, dando-se ao sujeito passivo ciência disso, para que adote ele as providências necessárias [...].

Evidente que, assim entendido, de pouco, ou nada, valeria o Mandado de Injunção como instrumento de exigibilidade de direitos fundamentais, como remédio para fazer eficazes as normas constitucionais, ou para viabilizar o exercício de direitos paralisados pela falta de norma regulamentadora. Seria ele, em verdade, uma quase inutilidade [...].¹²³

O entendimento do STF, porém, se modificou com o passar dos julgamentos. Assinala Mendes que, no mandado de injunção nº 283¹²⁴, o tribunal estipulou um prazo para que o Legislativo preenchesse a lacuna legislativa, sob pena de que se fosse assegurado ao impetrante a satisfação dos direitos inviabilizados. Já no mandado de injunção nº 232¹²⁵, a Corte Constitucional entendeu que o impetrante gozaria da imunidade prevista no artigo 195, § 7º, da Constituição Federal, uma vez que o Congresso Nacional ainda não editara a lei apontada no dispositivo.¹²⁶

Em relação aos efeitos da decisão, importante destacar as posições existentes na doutrina, bem descritas por Paulo e Alexandrino:

Com a promulgação da Constituição Federal, formaram-se duas grandes teses jurídicas acerca dos efeitos da decisão do Poder Judiciário que acolha o pedido no mandado de injunção: a posição **concretista** e a posição **não concretista**.

Pela posição concretista, [...] o Poder Judiciário deveria reconhecer a existência da omissão legislativa ou administrativa e possibilitar efetivamente a concretização do exercício do direito, até que fosse editada a regulamentação pelo órgão competente.

¹²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MI nº 107*. Rel. Moreira Alves, j. 21 de novembro de 1990.

¹²³ HAGE, Jorge. *Omissão inconstitucional e direito subjetivo*, p. 130.

¹²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MI nº 283*. Rel. Sepúlveda Pertence, j. 20 de março de 1991.

¹²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MI nº 232*. Rel. Moreira Alves, j. 02 de agosto de 1991.

¹²⁶ MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*, p. 1151-1152.

Essa posição concretista divide-se em duas espécies: (a) concretista **geral** e (b) concretista **individual**.

Pela posição **concretista geral**, a decisão do Poder Judiciário deveria ter efeito geral (eficácia *erga omnes*), possibilitando, mediante um provimento judicial revestido de normatividade, a concretização do direito, alcançando todos os titulares daquele direito, até que fosse expedida a norma regulamentadora pelo órgão competente.

Pela posição **concretista individual**, a decisão do Poder Judiciário deveria produzir efeitos somente para o autor do mandado de injunção (eficácia *inter partes*) [...].

Por sua vez, essa posição concretista individual divide-se em duas espécies: (a) concretista individual **direta**; e (b) concretista individual **intermediária**.

Pela **concretista individual direta**, o Poder Judiciário, ao julgar procedente o mandado de injunção, concretiza direta e imediatamente a eficácia da norma constitucional para o autor da ação.

Pela **concretista individual intermediária**, após julgar procedente o mandado de injunção, o Poder Judiciário não concretiza imediatamente a eficácia da norma constitucional para o autor da ação. Em vez disso, o Poder Judiciário dá ciência ao órgão omissor, fixando-lhe um prazo para a expedição da norma regulamentadora [...]. Ao término desse prazo, se a omissão do órgão competente para expedir a norma regulamentadora permanecer, o Poder Judiciário então fixará as condições necessárias ao exercício do direito por parte do autor do mandado de injunção.

Pela posição **não concretista**, deverá o Poder Judiciário, apenas, reconhecer formalmente a inércia do Poder Público e dar ciência da sua decisão ao órgão competente, para que este edite a norma faltante.¹²⁷

Os autores chamam a atenção, ainda, para o fato de que o STF, inicialmente, adotou a posição não concretista, mas que, recentemente, mudou sua posição e tem passado a adotar a corrente concretista. Quanto a este ponto, em alguns julgados tem prevalecido a tese concretista individual direta; noutros, a concretista geral.¹²⁸

Percebe-se a clara evolução da interpretação do mandado de injunção pelo STF, de forma a deixar de lado a postura de mero declarante de mora legislativa, em que os direitos pleiteados continuam sem efetivação prática.

¹²⁷ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito Constitucional descomplicado*, p. 233-234.

¹²⁸ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito Constitucional descomplicado*, p. 234-236.

2.4.2. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão

A ação direta de inconstitucionalidade por omissão, a princípio, parece ser ação idêntica ao mandado de injunção, mas as diferenças são bastantes acentuadas, razão pela qual o estudo de ambos é comumente feito em separado.

Clève sintetiza as distinções existentes da seguinte forma:

Enquanto a ação direta de inconstitucionalidade por omissão configura instrumento de controle abstrato da constitucionalidade, voltado para a defesa (da “integralidade”) da Lei Fundamental, o mandado de injunção apresenta-se como remédio constitucional preordenado, primordialmente, à tutela de direito constitucionalmente definido e dependente de norma regulamentadora.¹²⁹

Tratando-se de ação genérica/abstrata de controle de constitucionalidade, a competência para seu julgamento é do STF, conforme aponta Lenza, indicando o artigo 103, § 2º, da CF, cumulado com artigo 102, I, “a”, também da CF, por analogia.¹³⁰ A legitimação ativa, por sua vez, em razão de uma questão de hermenêutica constitucional, é atribuída àqueles que possuem competência para propor a ação direta de inconstitucionalidade, conforme assinala Mendes.¹³¹

Os efeitos da decisão proferida em sede de ação direta de inconstitucionalidade por omissão estão previstos no artigo 103, § 2º, da CF:

Art. 103. [...]

[...]

§ 2º - Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.

Em comentários a referido artigo, Paulo e Alexandrino lembram que:

Em caso de omissão imputável a órgão administrativo, as providências deverão ser adotadas no prazo de **trinta** dias, ou em prazo razoável a ser estipulado excepcionalmente pelo Tribunal,

¹²⁹ CLÈVE, Clèmerson Merlim. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro*, p. 363.

¹³⁰ LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*, p. 220.

¹³¹ MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*, p. 1127-1128.

tendo em vista as circunstâncias específicas do caso e o interesse público envolvido.

[...] se a omissão for de um dos **Poderes do Estado**, não há que se falar em fixação de prazo para a edição da norma faltante.¹³²

Na prática, são poucos os casos já submetidos à apreciação pelo STF, como realça Mendes. Entretanto, registra o escritor que, no caso das ações destinadas à revisão salarial anual, parece ter havido iniciativas legislativas federal e estadual, “o que pode revelar alguma vitalidade para um instituto até então condenado a uma certa letargia ou ineficácia [...]”.¹³³

A ação direta de inconstitucionalidade por omissão, assim, se revela meio abstrato de efetivação de norma constitucional de eficácia limitada, ou seja, dependente de regulamentação, mas a aplicação prática dessa ação constitucional pouco tem sido percebida e mais ainda efetivada no Judiciário brasileiro.

2.4.3. Controle da omissão legislativa pelo Judiciário e o princípio da separação dos Poderes

Um último ponto que deve ser analisado neste capítulo diz respeito à compatibilização entre o controle da omissão legislativa inconstitucional pelo Judiciário e o princípio da separação dos Poderes.

No que toca aos efeitos da decisão proferida em sede de controle de omissão legislativa, existe uma corrente que defende que a decisão judicial deve apenas declarar a mora legislativa do poder competente para a elaboração da norma reguladora, como revela Anastácio. Essa corrente, segundo o doutrinador, se baseia na teoria da separação dos poderes, aperfeiçoada por Montesquieu¹³⁴, a partir da

¹³² PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito Constitucional descomplicado*, p. 890.

¹³³ MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*, p. 1134-1135.

¹³⁴ De acordo com a teoria da separação dos poderes, são três os poderes de Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário). “Montesquieu verifica que em Inglaterra um monarca detém o poder executivo. Uma vez que este exige rapidez de decisão e de ação, é bom que um só o detenha. O poder legislativo é incarnado por duas assembleias: a Câmara dos Lordes, que representa a nobreza, e a Câmara dos Comuns, que representa o povo. [...] Há ainda um terceiro poder, o poder de julgar. Mas Montesquieu precisa que «a força de julgar, tão terrível entre os homens, não estando ligada nem a um certo estado, nem a uma certa profissão, torna-se por assim dizer, invisível e nula».[...]”. [ARON, Raymond. *Teoria Política*. Disponível em: <http://www.arqnet.pt/portal/teoria/aron_montesquieu.html>]

qual não poderia o Judiciário usurpar a competência do Poder Legislativo e editar a norma necessária.¹³⁵

Appio cita alguns dos problemas que adviriam da adoção da possibilidade de “legislatura” pelo Judiciário:

A atividade positiva por parte de uma Corte Constitucional poderia engendrar conflitos de natureza política de duas ordens (1) invasão de competência legislativa por parte de um órgão do Poder Judiciário e (2) invasão de competência judicial por parte de um órgão do Poder Legislativo federal ou do Executivo.

[...] a atividade da Corte Constitucional como legislador positivo limita o exercício futuro da atividade legislativa, na medida em que, ao normatizar o exercício de um determinado direito constitucional, o STF cria uma lei dotada de generalidade e abstração, podendo ser aplicada em todos os casos futuros. [...]

O espaço terá sido ocupado pela “sentença normativa”, de modo que eventual e futura atividade legislativa sobre o tema esbarra na coisa julgada. Da proteção à coisa julgada deriva a força cogente das decisões do Poder Judiciário, de modo que a atividade legislativa futura no tocante ao objeto já normatizado pelo Poder Judiciário implicaria verdadeira invasão da competência judicial. [...] Enquanto que a retirada de uma lei inconstitucional do ordenamento, porque nula (legislador negativo), assegura ao legislador ordinário o exercício político de sua atividade legislativa, a função positiva retira do legislador tal atribuição, havendo clara invasão de funções.¹³⁶

Entretanto, há doutrinadores em sentido contrário, que não vêem na realização do direito não efetivado pelo Judiciário uma intervenção na esfera do Legislativo. Manoel Gonçalves Ferreira Filho analisa o princípio da separação dos poderes e aduz que “(...) o Judiciário tem uma área própria, se se considerar que jamais Montesquieu supôs que todas as regras de direito que o juiz houvesse de aplicar aos julgamentos fossem legislativas”.¹³⁷

Hage também entende pelo dever do Judiciário de prestar a tutela jurisdicional mediante a efetivação do direito que se pretende assegurado:

[...] quando o Legislativo deixa vagos ou imprecisos os termos de uma lei [...], isso significa estar ele deixando ao Judiciário (ou à Administração, se for o caso) a tomada da decisão, a escolha entre as alternativas possíveis, vez que são os juízes aqueles que têm de oferecer soluções concretas aos casos concretos que se hão de apresentar. É isso permanecerá assim até quando o legislador,

¹³⁵ ANASTÁCIO, Rachel Bruno. *Mandado de Injunção: em busca da efetividade da Constituição*, p. 64.

¹³⁶ APPIO, Eduardo. *Controle concentrado da constitucionalidade das leis no Brasil*, p. 119-120.

¹³⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*, p. 118.

descontente com os rumos das decisões dos juízes, resolva legislar, imprimindo uma outra orientação ao problema. Nessa eventualidade, aí sim, o Judiciário se há de submeter à primazia outorgada, pelo sistema político, ao Legislativo. Mas isso demonstra que não há, da parte deste, um monopólio da formulação das regras de Direito.¹³⁸

Por fim, registre-se que Barroso também é fiel a esse último entendimento esposado, não vendo ruptura do princípio da separação dos poderes na ação positiva do Judiciário:

[...] a separação dos poderes [...] a análise deste princípio magno do liberalismo, desde a sua origem, passando pelo direito comparado - especialmente a atividade criadora da jurisprudência norte-americana - e vindo até a experiência brasileira quanto às sentenças normativas da Justiça do Trabalho, revela que ele está longe de apresentar uma “rigidez dogmática”. [...]

Volvendo a um enfoque de cunho positivo, deve-se assinalar que é o próprio poder constituinte que outorga ao Judiciário, usualmente, a autoridade de intérprete qualificado da Constituição e das normas jurídicas, com competência para fazê-las atuar concretamente. Por assim ser, a ele devem ser reconhecidos poderes explícitos que consubstanciam meios idôneos e efetivos para realizar os direitos e os fins delineados na Lei maior.

É possível concluir, ante o exposto, que ao Judiciário cabe sempre fazer prevalecer a Constituição, quer suprimindo os atos normativos com ela incompatíveis, quer suprimindo as omissões legislativas que embaraçam sua efetivação.¹³⁹

Depreende-se do exposto, pois, que o controle da omissão legislativa inconstitucional, ocasionada em razão da ausência de lei regulamentadora das normas constitucionais de eficácia limitada, se faz mediante o mandado de injunção (caso concreto) ou a ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ausência em abstrato) e que ainda não existe consenso acerca de qual a posição que o Judiciário deve adotar diante do problema apresentado, seja tão somente dando ciência ao Poder competente, seja editando a solução efetivamente cabível no caso.

¹³⁸ HAGE, Jorge. *Omissão inconstitucional e direito subjetivo*, p. 89.

¹³⁹ BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*, p. 169-170.

Capítulo 3

DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO

3.1. DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO ANTES DO JULGAMENTO DOS MANDADOS DE INJUNÇÃO Nº 670/ES, 708/DF e 712/PA

3.1.1. Servidor público

O direito de greve do servidor público, foco do presente trabalho, é previsto no artigo 37, inciso VII, da CF:

Art. 37. 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, também, ao seguinte:

[...]

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;

A análise do dispositivo em comento exige, previamente, uma compreensão do sentido que se pretendeu atribuir à expressão “servidor público”, a fim de identificar os agentes enquadrados na situação constitucional.

Mello, ao tratar do assunto, classifica “servidor público” como uma espécie de “agente público”, entendendo que o último representa uma designação genérica e indistinta de sujeitos que servem ao Poder Público como instrumentos de sua vontade ou ação, enquanto o primeiro engloba “aqueles que mantêm vínculos de trabalho profissional com entidades governamentais, integrados em cargos ou empregos da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de direito público”.¹⁴⁰

Conceição, prosseguindo na análise do tema, diseca a análise do conceito amplo de servidor público e especifica que:

¹⁴⁰ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, p. 244-248.

Existem três espécies de servidores públicos: o estatutário, o empregado público e o temporário. O primeiro é regido pelo estatuto do ente que faz parte e tem cargo público. O segundo é contratado sob o regime da legislação trabalhista (CLT e demais normas) e tem emprego público. O terceiro, é contratado para prestar serviços por prazo determinado e detém uma função pública.¹⁴¹

Partindo das premissas enunciadas, mister se faz a delimitação do campo subjetivo concernente ao direito de greve do servidor público, a fim de identificar aqueles que se submetem ao regime estampado pelo artigo 37, inciso VII, da CRFB/88. Com esse propósito, Silva conclui que:

Não interessa, para fins de greve, o regime que ampara cada categoria de servidores públicos. Os mesmos podem estar amparados pelo regime legal (estatutário) ou pelo contratual (regidos pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 01 de maio de 1943 - CLT). Importa, efetivamente, qual regime jurídico a pessoa empregadora está submetida: se de direito público ou de direito privado. Com efeito, não se justificaria submeter os servidores de pessoa jurídica de direito privado (sociedade de economia mista e empresas públicas) ao regramento do direito de greve dos servidores públicos em geral, pois a estes se aplicam as normas inerentes ao setor privado, com algumas limitações principiológicas.¹⁴²

A mesma lógica é utilizada por Cernov, quando, ao final, afirma que o “art. 37 da Carta Republicana aplica-se genericamente aos servidores públicos civis, aí incluídos os estatutários, celetistas e de regime especial temporário”.

Ressalve-se, todavia, a categoria dos servidores públicos militares, os quais não são abrangidos pela regra constitucional em comento porque outra lhes é específica, no sentido de proibir-lhes a sindicalização e a greve.¹⁴³

¹⁴¹ CONCEIÇÃO, Maria da Consolação Vegi da. *A greve no serviço público: elementos conceituais e o debate em torno da sua regulamentação*. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2685>.

¹⁴² SILVA, Wesley Adileu Gomes e. *Concretização judicial do direito de greve dos servidores públicos civis na Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/9812/concretizacao-judicial-do-direito-de-greve-dos-servidores-publicos-civis-na-constituicao-da-republica-federativa-do-brasil>>.

¹⁴³ Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

[...]

IV - ao militar são proibidas a sindicalização e a greve;

Depreende-se, pois, que o dispositivo constitucional em tela aplica-se aos servidores públicos civis submetidos a regime jurídico de direito público, independentemente de regimento estatutário, celetista ou temporário.

3.1.2. Evolução legislativa do direito de greve do servidor público no Brasil

O modo como a greve do servidor público é tratada pelo legislador sofreu constantes oscilações durante o século XX, como bem demonstra Cernov. O primeiro Estatuto dos Funcionários Públicos (Decreto-lei nº 1.713/1939¹⁴⁴) a vedou; a CLT¹⁴⁵, em 1943, proibiu a sindicalização dos servidores do Estado e paraestatais e não incluiu os serviços públicos dentre as atividades nas quais era admitida a paralisação; o Estatuto dos Funcionários Públicos de 1952¹⁴⁶ não incluiu a realização da greve como proibição ao servidor; a segunda Lei geral de Greve, em 1964, expressamente proibiu a paralisação no serviço público.¹⁴⁷

A Constituição de 1967¹⁴⁸ e a Emenda Constitucional nº 01/1969¹⁴⁹ também tolheram o direito de greve do servidor público. Leite comenta os dois diplomas legais, quando lembra que:

A Constituição de 1967, em seu artigo 157, XXI, combinado com o art. 157, § 7º, assegurou a greve aos trabalhadores do setor privado, proibindo-a, contudo, em relação aos serviços públicos e às atividades essenciais.

A Emenda Constitucional n. 01, de 17.10.69, manteve a mesma orientação (artigos 165, XX, e 162).¹⁵⁰

Por fim, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, passou a ser previsto o direito de greve do servidor público (artigo 37, inciso VII).

¹⁴⁴ BRASIL. *Decreto nº 1.713, de 28 de outubro de 1939*. Dispõe sobre o Estatuto dos funcionários públicos civis da união.

¹⁴⁵ BRASIL. *Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943*. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho.

¹⁴⁶ BRASIL. *Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952*. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União.

¹⁴⁷ CERNOV, Zênia. *Greve de servidores públicos*, p. 19-20.

¹⁴⁸ BRASIL. *Constituição (1967)*. *Constituição da República Federativa do Brasil*.

¹⁴⁹ BRASIL. *Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969*. Dá nova redação à Constituição de 24 de janeiro de 1967.

¹⁵⁰ LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *A greve do servidor público civil e os direitos humanos*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_34/artigos/Art_carlos.htm>.

Lei específica, importante mencionar, não pode ser substituída por decreto presidencial, como bem assinala Damia¹⁵¹, que critica o tolhimento ao direito de greve provocado pelo Decreto nº 1.480/95, expedido pela Presidência da República, o qual determinou:

Art. 1º Até que seja editada a lei complementar a que alude o art. 37, inciso VII, da Constituição, as faltas decorrentes de participação de servidor público federal, regido pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, em movimento de paralisação de serviços públicos não poderão, em nenhuma hipótese, ser objeto de:

I - abono;

II - compensação; ou

III - cômputo, para fins e contagem de tempo de serviço ou de qualquer vantagem que o tenha por base.

§ 1º Para os fins de aplicação do disposto neste artigo, a chefia imediata do servidor transmitirá ao órgão de pessoal respectivo a relação dos servidores cujas faltas se enquadrem na hipótese nele prevista, discriminando, dentre os relacionados, os ocupantes de cargos em comissão e os que percebam função gratificada.

§ 2º A inobservância do disposto no parágrafo precedente implicará na exoneração ou dispensa do titular da chefia imediata, sem prejuízo do ressarcimento ao Tesouro Nacional dos valores por este despendidos em razão do ato comissivo ou omissivo, apurado em processo administrativo regular.

Art. 2º Serão imediatamente exonerados ou dispensados os ocupantes de cargos em comissão ou de funções gratificadas constantes da relação a que alude o artigo precedente.

Inicialmente, o dispositivo constitucional (artigo 37, inciso VII) exigia, para exercício do direito de greve, a edição de lei complementar. Contudo, em 1998, essa exigência foi mitigada, uma vez que a Emenda Constitucional 19¹⁵² passou a exigir, em substituição, lei específica.

Independentemente da alteração da redação do artigo em questão, a exigência de lei para exercício do direito de greve pelo servidor público (seja lei complementar, seja lei específica) sempre suscitou na doutrina e jurisprudência brasileiras um amplo debate sobre a eficácia constitucional do dispositivo (contida ou limitada), que viria a ser tratado pelo STF em mais de uma ocasião.

¹⁵¹ DAMIA, Fábila Lima de Brito. *O direito de greve dos servidores públicos*. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/32887-40936-1-PB.pdf>>.

¹⁵² BRASIL. *Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998*. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

3.1.3. Eficácia da norma relativa ao direito de greve do servidor público

A controvérsia é grande acerca da eficácia da norma constitucional que assegura o direito de greve aos servidores públicos no Brasil.

Silva, sustentando possuir a norma eficácia contida, entende que o direito de greve do servidor público é amplo, pela tão somente garantia constitucional, mas pode ser restringido pela lei regulamentadora que vier a disciplina-lo:

[...] o direito de greve, em tal caso, existe por força de norma constitucional, não por força de lei. Não é a lei que vai criar o direito. A Constituição já o criou. Nesses casos de norma de eficácia contida, a lei referida na norma, quando promulgada, é apenas restritiva do direito reconhecido, não geradora desse direito. Isso significa que enquanto a lei não vem, o direito há que prevalecer em sua amplitude constitucional.¹⁵³

Na mesma esteira, Antônio Álvares da Silva, citado por Martins, pondera que o exercício do direito de greve pelo servidor público é, graças à norma constitucional, ilimitado, porque ainda não editada a norma a que se refere o dispositivo constitucional:

[...] como foi garantido “ao servidor público civil o direito de greve e não existindo a lei complementar referida no texto constitucional para definir-lhe os ‘termos’ e ‘limites’, o direito será exercido de forma ‘ilimitada’”. Os limites estariam nas garantas constitucionais, nas leis de ordem pública, no ilícito civil e penal, nas disposições de ordem administrativa, na Lei nº 8.112/90.¹⁵⁴

Registre-se, ainda, o pensamento de Mello, que também considerando a norma em comento como de eficácia contida, aduz que:

[...] tal direito existe desde a promulgação da Constituição. Deveras, mesmo à falta da lei, não se lhes pode subtrair um direito constitucionalmente previsto, sob pena de se admitir que o Legislativo ordinário tem o poder de, com sua inércia [...], paralisar a aplicação da Lei Maior, sendo, pois, mais forte do que ela. [...] Entretanto, é claro que, para não decair da legitimidade da greve, os paredistas terão que organizar plantão para atender determinadas situações: as de urgência ou que, de todo modo, não possam ser

¹⁵³ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 700.

¹⁵⁴ MARTINS, Sérgio Pinto. *Greve do servidor público*, p. 41.

genérica e irrestritamente subtraídas à coletividade sem acarretar danos muito graves ou irreparáveis.¹⁵⁵

A corrente doutrinária contrária, que entende que a norma inserta no artigo 37, inciso VII, da CRFB/88, é de eficácia limitada, é encabeçada, dentre outros, por Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que - citado por Martins - aponta que referida norma tem “caráter programático, não tem aplicabilidade imediata. Com efeito, o direito de greve do servidor haverá de ser exercido nos termos e limites de lei complementar que deverá ser editada para regulá-lo”.¹⁵⁶

Santos e Silva, compartilhando do mesmo entendimento, explanam que, sendo o dispositivo de eficácia limitada, não seria auto-aplicável, ou seja, não possuiria aplicabilidade imediata. O direito previsto não poderia ser aplicado enquanto não sobreviesse a lei específica que é exigida. Assim, os servidores públicos estariam impedidos de exercer o direito de greve sem a lei editada, atuando ilegalmente caso realizassem o movimento grevista.¹⁵⁷

Maria Helena Diniz, citada por Carvalho, também vê a norma em questão como de eficácia limitada, entendendo que somente a edição da lei específica poderá dar azo a tal direito:

Paralisação de serviço público por funcionário, permitida por norma constitucional, desde que haja regulamentação por lei. Com isso, além da lacuna técnica, está presente a lacuna axiológica. A institucionalização constitucional da greve do funcionário, dependente de regulamentação de seu exercício, é um recurso anti-social, incompatível com o princípio da obediência hierárquica, da continuidade dos serviços públicos e com o regime estatutário a que subordinam os agentes públicos, assim como contrária ao fim e à sobrevivência do Estado, por paralisar serviço público de interesse coletivo indispensável ao bem-estar da sociedade, visto que não há como suprir sua ausência. Ante as desordens e os graves prejuízos que acarretam à sociedade e à população, e a injustiça ou situação indesejável que desencadeia, poderá instaurar no sistema jurídico uma lacuna axiológica.¹⁵⁸

A controvérsia sobre a eficácia do dispositivo constitucional é grande no mundo jurídico. Não existe consenso, ainda, se a norma inserida no artigo 37, inciso

¹⁵⁵ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, p. 282-283.

¹⁵⁶ MARTINS, Sérgio Pinto. *Greve do servidor público*, p. 38.

¹⁵⁷ SANTOS, Enoque Ribeiro dos; SILVA, Juliana Araújo Lemos da. *Direito de greve do servidor público como norma de eficácia contida*, p. 604.

¹⁵⁸ CARVALHO, Uilliam Frederic D' Lopes. *Greve no serviço público*. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/19471>>.

VII, da CRFB/88 é contida ou limitada. Entretanto, o STF, quando instado a se manifestar sobre a questão, conforme já mencionado, expressou seu entendimento.

3.1.4. Evolução jurisprudencial do direito de greve do servidor público no Brasil

No Mandado de Injunção nº 20¹⁵⁹, o STF teve a oportunidade de se manifestar pela primeira vez sobre a norma constitucional que assegura o direito de greve aos servidores públicos.

O mandado referido foi impetrado pela Confederação dos Servidores Públicos do Brasil em face do Congresso Nacional e, como se extrai do relatório do julgado, tinha como objetivo o reconhecimento da inércia legiferante do Legislativo, bem como a concessão do mandado - com a conseqüente viabilização do exercício do direito de greve pelos servidores públicos.

O entendimento depreendido do voto proferido pelo relator, ministro Celso de Mello, é de que a norma em questão é “regra provida de eficácia meramente limitada, cuja aplicabilidade depende [...] da edição de ato legislativo que atue como requisito indispensável ao pleno desenvolvimento da normatividade do preceito [...]” e reclama “**em caráter necessário**, para efeito de sua plena incidência, a mediação legislativa concretizadora do comando nela positivado”.¹⁶⁰

Trata-se, na visão do relator - acompanhada pela maioria dos demais ministros -, de norma de eficácia constitucional limitada, que exige, para produzir efeitos de forma plena, a integração por meio de norma infralegal.

Verifica-se no julgado que, não obstante o inadimplemento da prestação legislativa pelo Congresso Nacional equivaler, “no que concerne ao direito de greve, a uma virtual interdição tácita do seu exercício pelos servidores públicos civis”, o STF decidiu “ordenar a formal comunicação desse estado de inércia legiferante ao Poder Legislativo da União, com o objetivo de que faça editar a lei complementar necessária à viabilização do exercício [...] do direito de greve”.¹⁶¹

¹⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MI nº 20*. Rel. Celso de Mello, j. 19 de maio de 1994.

¹⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MI nº 20*. Rel. Celso de Mello, j. 19 de maio de 1994.

¹⁶¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MI nº 20*. Rel. Celso de Mello, j. 19 de maio de 1994.

Comentando a solução encontrada pelo tribunal, Hage lamenta que a decisão acabou “limitando-se, em que pese a elegante fundamentação do voto vencedor, ao **tradicional (e inócuo) provimento declaratório (dito “mandamental”)**”.¹⁶²

Anos mais tarde, no julgamento do Mandado de Injunção nº 585¹⁶³, o entendimento até então esposado pelo STF foi novamente aplicado ao caso.

Vencido, o ministro Carlos Velloso votou pelo conhecimento e deferimento do mandado de injunção, no sentido de viabilizar o exercício do direito de greve pelos servidores públicos mediante a aplicação da Lei 7.783/89.

Entretanto, o tribunal seguiu o voto do relator, a fim de - apenas - deferir em parte o mandado de injunção, “tão-somente para assentar a omissão do Congresso Nacional na regulamentação do art. 37, VII, da Constituição Federal, determinando que tal decisão lhe seja comunicada”.¹⁶⁴

Percebe-se, assim, que o STF se limitava a declarar a mora do Congresso Nacional em editar a lei regulamentadora do direito de greve dos servidores públicos e a comunicá-lo de referida mora, sem - no entanto - viabilizar o exercício desse direito pelos servidores.

Em 25 de outubro de 2007, todavia, no julgamento conjunto dos mandados de injunção nº 670¹⁶⁵, 708¹⁶⁶ e 712¹⁶⁷, essa postura foi radicalmente modificada.

3.2. DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO E O JULGAMENTO DOS MANDADOS DE INJUNÇÃO Nº 670/ES, 708/DF e 712/PA

3.2.1. O julgamento

A necessidade de regulamentação do direito de greve dos servidores públicos era urgente. A falta, até então ocorrida, deu azo a um direito ilimitado por parte dos servidores públicos, que exerciam irrestritamente a greve justamente em razão da ausência de regras limitativas.

Cernov, comentando a urgência requerida pela regulamentação, lembra que:

¹⁶² HAGE, Jorge. *Omissão inconstitucional e direito subjetivo*, p. 194.

¹⁶³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MI nº 585*. Rel. Ilmar Galvão, j. 15 de maio de 2002.

¹⁶⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MI nº 585*. Rel. Ilmar Galvão, j. 15 de maio de 2002.

¹⁶⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MI nº 670*. Rel. Gilmar Mendes, j. 25 de outubro de 2007.

¹⁶⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MI nº 708*. Rel. Gilmar Mendes, j. 25 de outubro de 2007.

¹⁶⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MI nº 712*. Rel. Eros Grau, j. 25 de outubro de 2007.

[...] já havia se passado, até então, 14 anos da promulgação da Constituição, e as greves no serviço público eram exercidas sem qualquer regulamentação. Ante a ausência de qualquer limitação imposta por lei, e da declarada inaplicabilidade da Lei n. 7.783/1989, as greves ocorriam desapegadas de qualquer procedimento, em movimentos tão livres quanto fortes em seus efeitos. Nosso país experimentou, na realidade, o exercício pleno e irrestrito do direito de greve nesse setor, que conquistou melhor remuneração e condições de trabalho mais dignas.¹⁶⁸

Sem regulamentação, Santos e Ávila narram o que acontecia, em termos práticos, com as referidas greves, as quais buscavam na Lei nº 7.783/89 os parâmetros para sua deflagração e ocorrência:

Na verdade, o que acabou ocorrendo foi a adoção de um sistema que buscava a analogia com os trabalhadores da iniciativa privada e mais especificamente a Lei 7.783/89. Era reconhecido o direito de greve aos servidores públicos, mas conciliava-se este direito a continuidade das atividades administrativas num padrão razoavelmente mínimo, para que a população não sofresse as consequências da interrupção dos serviços públicos e estabelecendo-se regras para o exercício, como por exemplo a obrigatoriedade de comunicação prévia e a manutenção de um percentual mínimo de servidores em serviço.¹⁶⁹

Nesse cenário é que acontece o julgamento dos Mandados de Injunção nº 670, 708 e 712, nos quais o STF, revendo seu posicionamento anterior, decidiu pela viabilização do exercício do direito de greve pelos servidores públicos, mediante aplicação da Lei nº 7.783/89 como regulamentação do instituto.

Em seu voto, o relator do Mandado de Injunção nº 708 destaca a importância da regulamentação provisória do direito de greve dos servidores públicos, em razão da ausência de limites com que referido direito vinha sendo exercido pelos agentes mencionados:

A representação de servidores não vê com bons olhos a regulamentação do tema, porque visa a disciplinar uma seara que hoje está submetida a um tipo de lei da selva. Os representantes governamentais entendem que a regulamentação acabaria por criar o direito de greve dos servidores públicos. Essas visões parcialmente coincidentes têm contribuído para que as greves no âmbito do serviço público se realizem sem qualquer controle

¹⁶⁸ CERNOV, Zênia. *Greve de servidores públicos*, p. 37.

¹⁶⁹ SANTOS, Rodrigo Coimbra; ÁVILA, Paulo Ricardo Jubett. *Tendências do exercício do direito de greve no serviço público após o julgamento do Mandado de Injunção 712 pelo Supremo Tribunal Federal*, p. 72.

jurídico, dando ensejo a negociações heterodoxas, ou a ausências que comprometem a própria prestação do serviço público, sem qualquer base legal.

Mencionem-se, a propósito, episódios mais recentes relativos à paralisação dos controladores de voo do país; ou ainda, no caso da greve dos servidores do Judiciário do Estado de São Paulo, ou dos peritos do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), que trouxeram prejuízos irreparáveis a parcela significativa da população dependente desses serviços públicos.

A não-regulação do direito de greve acabou por propiciar um quadro de selvageria com sérias conseqüências para o Estado de Direito. Estou a lembrar que Estado de Direito é aquele no qual não existem soberanos.¹⁷⁰

O ministro Celso de Mello, votando no mesmo sentido que o ministro relator na ação referida, qualifica a ausência de norma regulamentadora do direito de greve dos servidores públicos - passados quase 20 anos da promulgação da CRFB/88 - como omissão inconstitucional e conclama o tribunal a sanar essa atitude inaceitável do legislador, mediante viabilização do direito constitucionalmente assegurado:

Registra-se, portanto, **quase decorrido** o período de uma geração, **clara situação** positivadora **de omissão abusiva** no adimplemento da prestação legislativa **imposta**, pela Constituição da República, à União Federal.

[...]

A omissão do Estado - **que deixa de cumprir**, em maior **ou** em menor extensão, **a imposição** ditada pelo texto constitucional - **qualifica-se** como comportamento **revestido** da maior gravidade político-jurídica, **eis que, mediante inércia**, o Poder Público **também desrespeita** a Constituição, **também ofende** direitos que nela se fundam **e também impede**, por ausência (**ou** insuficiência) de medidas concretizadoras, **a própria aplicabilidade** dos postulados e princípios da Lei Fundamental.

[...]

Não se pode tolerar que os órgãos do Poder Público, **descumprindo, por inércia e omissão, o dever de emanção normativa** que lhes foi imposto, infringam, **com esse comportamento negativo**, a própria autoridade da Constituição **e afetem**, em conseqüência, **o conteúdo eficaz** dos preceitos **que compõem** a estrutura normativa da Lei Maior.

[...]

Em suma, Senhora Presidente, **as considerações** que venho de fazer **somente podem levar-me** ao reconhecimento **de que não mais se pode tolerar**, sob pena de fraudar-se a vontade da Constituição, **esse estado de continuada, inaceitável, irrazoável e abusiva inércia** da União Federal, **cujá omissão**, além de **lesiva** ao direito dos servidores públicos civis - **a que se vem negando**, arbitrariamente, o exercício do direito de greve, **já assegurado** pelo

¹⁷⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MI nº 708*. Rel. Gilmar Mendes, j. 25 de outubro de 2007.

texto constitucional -, **traduz um incompreensível sentimento de desapareço** pela autoridade, pelo valor e pelo alto significado **de que se reveste** a Constituição da República.¹⁷¹

Registre-se, ainda, que da ementa do acórdão prolatado no Mandado de Injunção nº 712, afastou-se a possibilidade de alegação de assunção da função legislativa pelo Poder Judiciário, deixando-se assente que a função do órgão julgador - na ocasião - seria a viabilização do exercício do direito de greve pelos servidores públicos, e não a definição de norma jurídica:

13. O argumento de que a Corte estaria então a legislar - o que se afiguraria inconcebível, por ferir a independência e harmonia entre os poderes (art. 2º da Constituição do Brasil) e a separação dos poderes (art. 60, § 4º, III) - é insubsistente.

14. O Poder Judiciário está vinculado pelo dever-poder de, no mandado de injunção, formular supletivamente a norma regulamentadora de que carece o ordenamento jurídico.

15. No mandado de injunção o Poder Judiciário não define norma de decisão, mas enuncia o texto normativo que faltava para, no caso, tornar viável o exercício do direito de greve dos servidores públicos.¹⁷²

No julgamento conjunto dos Mandados de Injunção nº 670, 708 e 712, pois, o STF decidiu que a Lei nº 7.783/89 - reguladora do direito de greve no setor privado - deve se aplicar aos servidores públicos, no tocante à greve por eles realizada, com algumas adaptações, sinalizadas pelo ministro Eros Grau, relator do Mandado de Injunção nº 712:

A norma supletiva, na amplitude que a ela deve ser conferida no âmbito do presente mandado de injunção, compreende conjunto integrado pelos artigos 1º ao 9º, 14, 15 e 17 da Lei n. 7.783/89, com as seguintes alterações necessárias ao atendimento das peculiaridades da greve nos serviços públicos: apenas a paralisação parcial do trabalho é facultada; durante a greve serão necessariamente mantidas em atividade equipes de servidores com o propósito de assegurar a regular continuidade da prestação do serviço público; o comprometimento da regular continuidade na prestação do serviço público é inadmissível, consubstanciando abuso de direito de greve.¹⁷³

¹⁷¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MI nº 708*. Rel. Gilmar Mendes, j. 25 de outubro de 2007.

¹⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MI nº 712*. Rel. Eros Grau, j. 25 de outubro de 2007.

¹⁷³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MI nº 712*. Rel. Eros Grau, j. 25 de outubro de 2007.

Ainda, registre-se que, como bem pontua Cernov, a decisão proferida nos Mandados de Injunção terá efeito *erga omnes*, ou seja, a regulamentação do direito de greve dos servidores públicos civis determinada no julgado será válida para greves de outros servidores públicos civis.¹⁷⁴ Conforme visto no capítulo anterior, teria o STF, quanto aos efeitos da decisão, seguido a teoria concretista geral.

Merecem análise, pois, as importantes alterações trazidas pelos ministros do STF no que atine à Lei nº 7.783/89 aplicada aos servidores públicos.

3.2.2. Paralisação parcial

De acordo com a decisão proferida pelo STF nos Mandados de Injunção nº 670, 708 e 712, a paralisação dos serviços, quando da greve, deve ser sempre parcial.

Isso se deve à necessidade de equilibrar o direito em comento com um importante princípio que rege a Administração Pública: a continuidade dos serviços públicos.

O princípio da continuidade dos serviços essenciais está inserto no artigo 22, *caput*, do Código de Defesa do Consumidor¹⁷⁵:

Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.

Não existe consenso doutrinário ou jurisprudencial acerca de quais serviços seriam essenciais e quais não seriam. Nunes, por exemplo, entende que todo serviço público é essencial, justamente por ser público.¹⁷⁶ Octávio Bueno Magano, citado por Cernov, por sua vez, considera que serviços essenciais somente são aqueles cuja interrupção coloque em perigo iminente a vida, a saúde e a segurança da população (serviços médico-hospitalares, os de Justiça, etc.), não abrangendo, pois, aqueles de caráter administrativo (manutenção de parques e jardins).¹⁷⁷

A Lei nº 7.783/89, em seu artigo 10, visa a disciplinar a questão, indicando quais seriam os serviços considerados essenciais:

¹⁷⁴ CERNOV, Zênia. *Greve de servidores públicos*, p. 40.

¹⁷⁵ BRASIL. *Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

¹⁷⁶ NUNES, Luis Antonio Rizzatto. *Curso de direito do consumidor: com exercícios*, p. 107.

¹⁷⁷ CERNOV, Zênia. *Greve de servidores públicos*, p. 51.

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.

Os ministros do STF, no julgamento dos Mandados de Injunção multicitados, promoveram intenso debate sobre a questão, a fim de decidirem se todo serviço público é essencial - não podendo, pois, ser interrompido - e, em caso positivo, como conciliar a afirmativa com a viabilização do próprio movimento paredista - que implicará, obviamente, interrupção do serviço:

O SR. MINISTRO EROS GRAU (RELATOR MI 712) - Em primeiro lugar, ficou muito claro no meu voto que não se fala em serviço essencial; todo serviço público é atividade que não pode ser interrompida;

[...]

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Mas se todos os serviços públicos são essenciais, então eles não podem ser paralisados.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Sim, não podem.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Então, não há direito de greve no serviço público. Fazer o quê, então?

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Sim, mas o núcleo essencial de cada atividade há de ser assegurado.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE) - É o artigo 11¹⁷⁸.

[...]

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Mas, então, o servidor entra em greve e continua o serviço, é isso?

[...]

O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO - Só as necessidades inadiáveis. O inadiável é um *plus* em relação ao essencial.

[...]

O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO - Nem tudo que é essencial é inadiável, embora tudo que seja inadiável é essencial.

¹⁷⁸ Art. 11. Nos serviços ou atividades essenciais, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados, de comum acordo, a garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

Parágrafo único. São necessidades inadiáveis, da comunidade aquelas que, não atendidas, colocam em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população.

[...]

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Quer dizer, que fique claro: não podemos afirmar aqui que, pela essencialidade dos serviços públicos, não é possível a paralisação.

[...]

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - No meu voto, impeço a paralisação dos serviços inadiáveis.

[...]

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Por isso mesmo, penso que não devemos ordenar, na decisão deste mandado de injunção, a aplicação estrita do artigo 10, pois se reconhece que todo serviço público é essencial. E, aí, vamos ver, nos casos concretos - e isso a Justiça vai decidir quando necessário -, quais aqueles que, em cada serviço público, é considerado atividade inadiável.¹⁷⁹

A regulamentação provisória determinada pelo STF, todavia, não impede que o Judiciário, diante das peculiaridades do caso concreto, adote restrições mais severas daquelas balizadas na Corte nos mandados de injunção - quando provocado pela Administração Pública em dissídio de greve. É o que assevera Gilmar Mendes em seu voto no Mandado de Injunção nº 708:

Nesse particular, ressalto ainda que, em razão dos imperativos da continuidade dos serviços públicos, não estou a afastar que, de acordo com as peculiaridades de cada caso concreto e mediante solicitação de órgão competente, seja facultado ao juízo competente impor a observância a regime de greve mais severo em razão de tratar-se de “serviços ou atividades essenciais”, nos termos dos já mencionados arts. 9º a 11 da Lei nº 7.783/1989.

Creio que essa complementação na parte dispositiva de meu voto é indispensável porque, na linha do raciocínio desenvolvido, **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”**.¹⁸⁰

Outro ponto que merece comentários é a menção, feita pelo ministro Eros Grau na retificação de seu voto no Mandado de Injunção nº 712, à “inadmissibilidade do comprometimento da regular continuidade do serviço público”¹⁸¹. Isso porque, como já examinado, entendeu-se que todo serviço público é essencial (razão pela qual a paralisação é sempre parcial) e que, dentre os serviços essenciais, existem

¹⁷⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MI nº 670*. Rel. Gilmar Mendes, j. 25 de outubro de 2007.

¹⁸⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MI nº 708*. Rel. Gilmar Mendes, j. 25 de outubro de 2007.

¹⁸¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MI nº 712*. Rel. Eros Grau, j. 25 de outubro de 2007.

os inadiáveis - cuja interrupção entendeu-se inviável. Mas onde se encaixa, então, nesse contexto, a manutenção da regular continuidade do serviço?

Cernov procura esclarecer a questão, após análise dos votos e debates que compuseram o julgamento dos mandados, e aduz que:

É preciso cuidado ao interpretar a expressão “regular continuidade” do serviço, a fim de que não seja, em hipótese alguma, entendida como a mesma regular prestação do serviço que vinha sendo realizada normalmente. Se assim fosse, não haveria greve.

[...]

Ficou suficientemente claro, portanto, que quando aquela Corte utilizou-se do termo “regular” prestação do serviço público, não se trata de integralidade da prestação do serviço, mas sim dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade - o art. 11, tantas vezes repetido pelo min. Gilmar Mendes. Enfim, conforme já houvera sido anunciado na própria adaptação que foi feita no art. 1º da Lei de Greve, a paralisação nunca poderá ser total, pois esse termo foi extraído do dispositivo quando definida qual a redação seria aplicável ao setor público, deixando-se inserto apenas o termo “parcial”.¹⁸²

Enfim, extrai-se, assim, do debate que, no entendimento da Corte Constitucional, todo serviço público é essencial, razão pela qual não poderá ser totalmente paralisado, devendo ser atendidas as necessidades inadiáveis da comunidade.

A paralisação no serviço público, pois, para fins de greve, deverá sempre ser parcial, na visão adotada pelo STF.

3.2.3. Procedimentos de negociação e deflagração da greve

O STF entendeu, no julgamento dos Mandados de Injunção mencionados, que os dispositivos relativos aos requisitos e formalidades necessários para deflagração da greve no setor privado (Lei nº 7.783/89) também devem ser observados, na medida do possível, no setor público.

O artigo 3º da Lei nº 7.783/89 assim dispõe:

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

¹⁸² CERNOV, Zênia. *Greve de servidores públicos*, p. 51-52.

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

A necessidade de esgotamento da negociação também é exigida no serviço público, inclusive pela via arbitral, como bem assinalam Santos e Ávila. Lembram os autores que o STF passou a reconhecer a possibilidade de negociação coletiva e da utilização da via arbitral como meios de composição no serviço público, não obstante a Constituição Federal não ter reconhecido aos servidores públicos o reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho.¹⁸³

Arion Sayão Romita, citado por Cenov, traça as balizas para a realização da negociação entre servidores e Administração Pública, pautadas sempre na boa-fé das partes:

1ª - os representantes da administração pública devem estar dotados de poderes para formular propostas e contrapropostas, sem que lhes seja permitido alegar a necessidade de consultar superiores hierárquicos ou a impossibilidade de firmar acordos; 2ª - os representantes dos servidores não podem 'passar por cima' da representação da administração, em busca de apoio para suas pretensões em instâncias superiores do poder público; 3ª - a administração deve abster-se de chamar a si a tarefa de estabelecer por via unilateral as condições de trabalho em caso de momentâneo fracasso da negociação ou desentendimento entre os negociadores, a fim de não desnaturar o processo de negociação nem esvaziar-lo em seu significado, de tal modo que este comportamento só se justifica depois de esgotados todos os esforços; 4ª - o poder público não deve negar-se a adotar as medidas destinadas a transformar o acordo em lei (se for o caso), pois, na medida estritamente necessária, o pactuado na mesa de negociações deve produzir efeitos vinculativos para a administração como um todo.¹⁸⁴

Santos e Ávila lembram que o artigo 4º também foi incluído na regulamentação provisória do direito de greve dos servidores públicos:

Também aos servidores públicos foi estendida a imposição prevista no artigo 4º da Lei 7.783/89 de que a entidade sindical representativa deverá convocar assembléia geral que definirá as reivindicações da categoria e deliberará sobre a paralisação do serviço. Deverá o estatuto da entidade sindical prever as

¹⁸³ SANTOS, Rodrigo Coimbra; ÁVILA, Paulo Ricardo Jubett. *Tendências do exercício do direito de greve no serviço público após o julgamento do Mandado de Injunção 712 pelo Supremo Tribunal Federal*, p. 76.

¹⁸⁴ CERNOV, Zênia. *Greve de servidores públicos*, p. 61.

formalidades de convocação e o quorum mínimo para deliberação, tanto da deflagração como do encerramento da greve.¹⁸⁵

Por fim, Cernov assinala para mais uma inovação trazida pela regulamentação provisória do direito de greve dos servidores público: o aviso prévio da greve à Administração Pública passa a ser de 72 horas, e não 48 horas, como preconiza o artigo 13 da Lei nº 7.783/89 - não recepcionado pelo STF no que concerne ao tema em debate.¹⁸⁶

Verifica-se, assim, que, no que tange à negociação e formalidades para deflagração da greve, a mudança mais substancial foi o aumento do prazo para comunicação prévia do movimento ao “ente empregador”.

3.2.4. Dissídio de greve

Com o julgamento dos Mandados de Injunção já mencionados, o STF permitiu a instauração do denominado dissídio de greve perante o Poder Judiciário, a fim de se discutir aspectos relacionados ao movimento paredista dos servidores públicos.

Em seu voto no Mandado de Injunção nº 708, o ministro Gilmar Mendes fala em dissídio de greve (ao invés de dissídio coletivo - próprio da Justiça do Trabalho) e fixa o objeto de referida ação, limitado à discussão da abusividade (ou não) da greve e ao mérito dos dias parados:

A esse respeito, no plano procedimental, vislumbro que é recomendável a aplicação da Lei nº 7.701/1988 (que cuida da especialização das turmas dos tribunais do trabalho em processos coletivos), no que tange à competência para apreciar e julgar eventuais conflitos judiciais referentes à greve de servidores públicos que sejam suscitados até o momento de colmatação legislativa da lacuna ora declarada.

[...]

Revela-se importante, nesse particular, ressaltar que a par da competência para o dissídio de greve em si - no qual se discute a abusividade, ou não, da greve - também os referidos tribunais, nos seus respectivos âmbitos, serão competentes para decidir acerca do mérito do pagamento, ou não, dos dias de paralisação em

¹⁸⁵ SANTOS, Rodrigo Coimbra; ÁVILA, Paulo Ricardo Jubett. *Tendências do exercício do direito de greve no serviço público após o julgamento do Mandado de Injunção 712 pelo Supremo Tribunal Federal*, p. 76.

¹⁸⁶ CERNOV, Zênia. *Greve de servidores públicos*, p. 61.

consonância com a excepcionalidade com a qual esse juízo se reveste.¹⁸⁷

Durante os debates que ocorreram no Mandado de Injunção nº 712, o ministro Gilmar Mendes complementa que, em razão do objeto limitado do dissídio de greve dos servidores públicos (acima especificado), o artigo 8º da Lei nº 7.783/89 acabaria sendo recepcionado, em termos de regulamentação provisória, com parcimônia, visto que o objeto do dissídio coletivo previsto no artigo em voga é mais amplo:

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Por esta interpretação, e, nesse ponto, não há divergência entre mim e o ministro Eros Grau, estaremos aplicando **cum grano salis** o art. 8º da lei. É claro que, por se tratar de competência trabalhista, a lei vai além. Permite inclusive julgar a procedência total das reivindicações, o que não se cuida aqui. Mas o juiz poderá dizer que a greve é absolutamente legal ou ilegal.¹⁸⁸

O dissídio coletivo de greve, inclusive, não é cabível em caso de movimento paredista de servidor público, como se extrai da ementa da decisão tomada pelo STF 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 DISSIDIOS INDIVIDUAIS. INCONSTITUCIONALIDADE DA ALINEA "e" DO ART. 240 DA LEI 8.112/90.

III - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (*grifo não constante do original*)¹⁸⁹

Em razão da limitação já discutida, não há que se falar em recepção do dissídio coletivo trabalhista pelo STF para fins de regulamentação provisória do direito de greve dos servidores públicos. O objeto do dissídio de greve (e a própria

¹⁸⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MI nº 708*. Rel. Gilmar Mendes, j. 25 de outubro de 2007.

¹⁸⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MI nº 712*. Rel. Eros Grau, j. 25 de outubro de 2007.

¹⁸⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADIn nº 492*. Rel. Carlos Velloso, j. 12 de novembro de 1992.

distinção de nomenclatura revela a diferença) é mais restrito. Nesse sentido, entendendo que a posição adotada pelo tribunal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade acima referida, assinala Cernov:

Não há elementos para concluir, portanto, que o Supremo tenha modificado esse pensamento para acolher a possibilidade ampla do dissídio coletivo, mas nos limites do que foi discutido, acolheu a possibilidade do que preferiram intitular “dissídio de greve”, cujo objeto seja declarar a ilegalidade ou legalidade da greve. Não ultrapassa esse limite senão a fixação de serem devidos ou não os salários dos dias de paralisação.

Dessa forma, não comungamos do entendimento de que a recepção da Lei n. 7.783/1989 tenha possibilitado aos servidores o ajuizamento do dissídio coletivo, no sentido daquele dissídio apto a obter uma sentença normativa que regule as condições de trabalho. Sequer perante a Justiça do Trabalho, sequer perante a Justiça Comum. [...] ¹⁹⁰

A emissão de uma sentença normativa¹⁹¹ pelo Poder Judiciário, no caso de greve dos servidores públicos, esbarraria no princípio da legalidade, que determina o império da lei na relação da Administração Pública com seus administrados. Cernov fundamenta sua concordância com o entendimento na submissão dos servidores públicos ao princípio constitucional da legalidade remuneratório (art. 37, inciso X, da CRFB/88¹⁹²), segundo o qual o aumento de vencimentos ou a concessão de qualquer vantagem remuneratória àqueles agentes dependeria de lei.¹⁹³

No que atine à competência jurisdicional para apreciação dos dissídios de greve dos servidores públicos, a questão foi decidida também pelo STF no julgamento dos Mandados de Injunção em comento, resumida por Meireles da seguinte maneira:

¹⁹⁰ CERNOV, Zênia. *Greve de servidores públicos*, p. 84.

¹⁹¹ Sentença normativa, nas palavras de Delgado, é fonte heterônoma do Direito do Trabalho, prevista em âmbito constitucional e emitida pelo Poder Judiciário, cujo objeto consiste na fixação, no âmbito das relações laborais, de regras jurídicas para as partes envolvidas (empregado e empregador). [DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*, p. 156-157.]

¹⁹² Art. 37. 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, também, ao seguinte:

[...]

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

¹⁹³ CERNOV, Zênia. *Greve de servidores públicos*, p. 84.

Em suma, será competente:

- a) o STJ para o dissídio coletivo de servidores federais se a paralisação for de âmbito nacional ou abranger mais de uma região da Justiça Federal, ou ainda, se a greve for de servidores estaduais ou municipais e ela compreender mais de uma unidade da federação;
- b) o respectivo Tribunal Regional Federal quando a greve for de servidor federal e estiver adstrita ao âmbito territorial de sua competência; e
- c) o respectivo Tribunal de Justiça quando a greve for de servidor estadual ou municipal e ela estiver adstrita ao âmbito territorial de sua competência.¹⁹⁴

Por fim, assinale-se que o STF também fixou a competência dos tribunais acima relacionados para apreciação de pedidos de medida cautelar relacionados com a greve dos servidores públicos, como se apreende do voto do ministro Gilmar Mendes no Mandado de Injunção nº 670:

- i) aquelas nas quais se postule a preservação do objeto da querela judicial, qual seja, o percentual mínimo de servidores públicos que deve continuar trabalhando durante o movimento paredista, ou mesmo a proibição de qualquer tipo de paralisação;
- ii) os interditos possessórios para a desocupação de dependências dos órgãos públicos eventualmente tomados por grevistas; e
- iii) demais medidas cautelares que apresentem conexão direta com o dissídio coletivo de greve.¹⁹⁵

No quesito dissídio de greve, pois, a Suprema Corte entendeu que ele existirá, sim, para julgamento de limitado número de questões (abusividade da greve e pagamento dos dias parados) e apreciação de pedidos cautelares relacionados, não podendo somente adentrar no mérito da procedência (ou não) dos pedidos que embasaram a greve.

3.2.5. Remuneração dos dias parados

O último ponto decidido pelo STF nos Mandados de Injunção nº 670, 708 e 712 e que merece discussão versa sobre a remuneração dos dias em que os servidores públicos estiverem realizando a greve.

¹⁹⁴ MEIRELES, Edilton. *Dissídio coletivo de greve dos servidores públicos*, p. 116.

¹⁹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MI nº 670*. Rel. Gilmar Mendes, j. 25 de outubro de 2007.

Consoante explanado no capítulo I, quando se trata de greve no setor privado, o caso é de suspensão do contrato de trabalho, ou seja, não haveria dever do empregador de pagar o salário do empregado nos dias parados.

O artigo 44, inciso I, da Lei nº 8.112/90¹⁹⁶ - diploma legal conhecido como Estatuto dos Servidores Públicos Federais - cuida da hipótese de perda da remuneração (total ou parcial) e prescreve que:

Art. 44. O servidor perderá:

I - a remuneração do dia em que faltar ao serviço, sem motivo justificado;

II - a parcela de remuneração diária, proporcional aos atrasos, ausências justificadas, ressalvadas as concessões de que trata o art. 97, e saídas antecipadas, salvo na hipótese de compensação de horário, até o mês subsequente ao da ocorrência, a ser estabelecida pela chefia imediata.

Parágrafo único. As faltas justificadas decorrentes de caso fortuito ou de força maior poderão ser compensadas a critério da chefia imediata, sendo assim consideradas como efetivo exercício.

Depreende-se, pois, que a perda da remuneração do servidor público (no caso, federal) dependeria da ausência ao serviço sem motivo justificado. Partindo desse raciocínio, Cadenas defende que a falta do servidor para exercício de greve não possa ser punida com a perda da remuneração, justamente porque houve realização de um direito (assegurado constitucionalmente) - o que não seria motivo injustificado:

Como cediço, há a garantia do exercício do direito de greve. Entender que com ela ocorre a suspensão do contrato de trabalho e, portanto, não deve haver pagamento de salários é confundir a falta em face de um direito com a falta imotivada, esta sim geradora do desconto do dia parado (Lei nº 8.112/90, art. 44, I).

São hipóteses completamente diversas: naquela, a ausência é motivada, garantida pela CF/88; nesta, não há qualquer justificativa para a falta, gerando, por consequência, o não pagamento do dia não trabalhado.¹⁹⁷

Entretanto, o posicionamento do STF não seguiu essa corrente de pensamento. O ministro Gilmar Mendes inicia a discussão do assunto no Mandado de Injunção nº 708, adotando a mesma posição que a Lei nº 7.783/89 sustenta:

¹⁹⁶ BRASIL. *Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

¹⁹⁷ CADENAS, Leandro. *O direito de greve do servidor público e o corte de ponto*. Disponível em: <http://portalciclo.com.br/downloads/artigos/direito/leandro_cadenas_o_direito_de_greve.pdf>.

trata-se de suspensão do contrato de trabalho e, em regra, o salário desses dias não será devido:

Nesse particular, nos termos do art. 7º da Lei nº 7.783/1989, a deflagração da greve, em princípio, corresponde à suspensão do contrato de trabalho. Na suspensão do contrato de trabalho não há falar propriamente em prestação de serviços, nem tampouco no pagamento de salários. Como regra geral, portanto, os salários dos dias de paralisação não deverão ser pagos, salvo no caso em que a greve tenha sido provocada justamente por atraso no pagamento ou por outras situações excepcionais que justifiquem o afastamento da premissa da suspensão do contrato de trabalho.¹⁹⁸

O ministro Ricardo Lewandowski, por sua vez, ao proferir seu voto no Mandado de Injunção nº 670, foi contra a aplicação provisória da Lei nº 7.783/89 à greve dos servidores públicos, mas garantiu a viabilização do exercício de greve pelos referidos agentes, mediante a determinação - à Administração Pública - de abstenção de adoção de medidas tais como corte de ponto dos servidores ou imposição de multa pecuniária diária.¹⁹⁹

A dissonância entre os dois ministros foi sentida no debate que se seguiu à prolação dos votos, conforme se constata dos fragmentos abaixo reproduzidos:

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - (RELATOR MI 670) -

[...] Ministro Ricardo Lewandowski, Vossa Excelência, conforme o seu voto, acaba de proibir o desconto de dias parados, o que, como sabemos, não acontece no âmbito da atividade privada. Por definição, a greve é uma opção de risco. Neste caso - permita-se uma ironia -, teremos um quadro de soma de felicidades; é um acréscimo em termos de férias.

[...]

O quadro de ironia - como dizia eu -, na verdade, favorecia, de um lado, a visão governamental de que não poderia haver greve no serviço público, o que se tornou, depois, uma quimera. As greves passaram a ocorrer; são, inclusive, privilegiadas, porque somente aqui há greve com o pagamento de salário - não se conhece isso no serviço privado.

A visão das entidades sindicais, eventualmente a dos trabalhadores, é no sentido de saber que podem fazer greve sem nenhum controle judicial, jurídico. Portanto, essas entidades se tornam soberanas, o que me parece absolutamente inaceitável com qualquer premissa do Estado de Direito.²⁰⁰

¹⁹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MI nº 708*. Rel. Gilmar Mendes, j. 25 de outubro de 2007.

¹⁹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MI nº 670*. Rel. Gilmar Mendes, j. 25 de outubro de 2007.

²⁰⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MI nº 670*. Rel. Gilmar Mendes, j. 25 de outubro de 2007.

O ministro Sepúlveda Pertence, ao prolatar seu voto, foi contrário ao entendimento 'radical' exarado pelo ministro Ricardo Lewandowski, visto que o desconto dos dias parados é risco inerente à greve:

[...] o eminente Ministro Ricardo Lewandowski acabou por chegar a uma solução mais radical: reconhecer o direito à paralisação, proibindo o desconto de dias parados, o que é risco inerente ao mecanismo da greve, o qual normalmente há de resolver-se mediante negociação que existirá - não tenhamos dúvida -, haja ou não mecanismos formais para tanto. Porque o risco da suspensão do pagamento pelos dias de greve será um instrumento necessário à ponderação de interesses em choque a fim chegar-se ao fim da paralisação.²⁰¹

Ainda na discussão sobre o tema, o ministro Ricardo Lewandowski tentou dissuadir a Corte da postura de determinar o desconto dos dias parados, observando que as verbas recebidas pelo servidor público a título de remuneração têm caráter alimentar e, caso não se lhe garanta o pagamento dessa quantia - quando exercitar o direito de greve -, estar-se-ia, na verdade, neutralizando o direito conferido constitucionalmente. "Dou com uma mão e tiro com a outra", assinalou o ministro.²⁰²

Entretanto, não houve êxito em sua tentativa. O ministro Cezar Peluso, um dos próximos integrantes da Corte a votar, também acompanhou o ministro Gilmar Mendes com a crença de que a greve equivale a suspensão do contrato de trabalho no serviço público também, razão pela qual os dias parados não devem ser pagos ao servidor:

[...] E que, tampouco no serviço público [...], não é possível reconhecer direito ao pagamento dos dias de greve, como lembrou aqui ao meu lado o Ministro Marco Aurélio, com sua larguíssima experiência, entre outros campos, no Direito do Trabalho. A própria lei prevê que, com o desencadeamento da greve, fica suspenso o contrato de trabalho e, por via de consequência, suspensos os direitos e as obrigações que dele se irradiam, entre os quais a de pagar.²⁰³

²⁰¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MI nº 670*. Rel. Gilmar Mendes, j. 25 de outubro de 2007.

²⁰² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MI nº 670*. Rel. Gilmar Mendes, j. 25 de outubro de 2007.

²⁰³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MI nº 670*. Rel. Gilmar Mendes, j. 25 de outubro de 2007.

Ao fim, a Corte Constitucional decidiu pela aplicação do artigo 7º da Lei nº 7.783/89²⁰⁴ aos servidores públicos, com a conseqüente suspensão do contrato de trabalho durante a greve e ausência de dever de pagamento dos salários do período, como constata Cernov.²⁰⁵

Granzotto, criticando a postura adotada pela Suprema Corte, lembra que a não realização do desconto dos dias parados é uma das armas de que o servidor público dispõe em face do Estado para exercitar seu direito de greve - que lhe seria tirada com a determinação no julgado proferida:

Nessa linha, haverá uma grande desigualdade de forças caso o salário do empregado seja cortado durante a greve, eis que o Estado tem mecanismos de sobrevivência durante o movimento (o Estado, ao contrário de uma empresa, não quebra), podendo, inclusive, postergar uma negociação até o ponto dos empregados públicos em greve não poderem mais manter o movimento grevista, em razão da perda de seus rendimentos e, conseqüentemente, de seu sustento.²⁰⁶

Tendo sido recepcionado pelo STF o artigo 7º da Lei nº 7.783/89, no que toca à suspensão do contrato de trabalho como efeito da greve, não há, em regra, obrigação de a Administração Pública pagar ao servidor público os dias parados, constituindo o desconto de ponto risco do grevista quando da entrada no movimento.

3.3. DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO APÓS O JULGAMENTO DOS MANDADOS DE INJUNÇÃO Nº 670/ES, 708/DF e 712/PA

Analisadas as principais alterações percebidas com o julgamento dos Mandados de Injunção n. 670, 708 e 712, impende verificar a repercussão dessa decisão no país, mediante exame de alguns julgados e notícias relacionados à greve dos servidores públicos.

²⁰⁴ Art. 7º Observadas as condições previstas nesta Lei, a participação em greve suspende o contrato de trabalho, devendo as relações obrigacionais, durante o período, ser regidas pelo acordo, convenção, laudo arbitral ou decisão da Justiça do Trabalho.

Parágrafo único. É vedada a rescisão de contrato de trabalho durante a greve, bem como a contratação de trabalhadores substitutos, exceto na ocorrência das hipóteses previstas nos arts. 9º e 14.

²⁰⁵ CERNOV, Zênia. *Greve de servidores públicos*, p. 69.

²⁰⁶ GRANZOTTO, Claudio Geoffroy. *Direito de greve no serviço público e paridade de armas como forma de efetivação do direito fundamental à greve*. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/11201/direito-de-greve-no-servico-publico-e-paridade-de-armas-como-forma-de-efetivacao-do-direito-fundamental-a-greve>>.

3.3.1. Cumprimento dos requisitos para deflagração da greve

Conforme decidido pelo STF, os artigos 3º a 5º da Lei nº 7.783/89, referentes às formalidades e requisitos para deflagração da greve, foram recepcionados para os servidores públicos.

Assim, por exemplo, somente após frustrada a negociação ou verificada a impossibilidade de recursos via arbitral, é facultada a cessação parcial do trabalho pelos servidores públicos.

Nesse sentido, o ministro do STJ, Arnaldo Esteves Lima, determinou, em 17 de setembro de 2008, na Medida Cautelar nº 14.770²⁰⁷, a suspensão do movimento grevista dos médicos peritos da Previdência Social, por entender que não houve tentativa de negociação da reivindicação pretendida (edição da Medida Provisória nº 441/08²⁰⁸ - que entenderam lhes ser desfavorável):

Com efeito, apresenta-se plausível o argumento de que a ANMP não praticou atos tendentes a negociar com o INSS ou com o próprio Ministro de Estado da Previdência Social as questões que geraram o descontentamento dos seus filiados em decorrência da edição do ato normativo em tela.

Despiciendo lembrar que a greve, mesmo parcial, como no caso, só deve ser adotada em circunstância extrema, após frustrados todos os meios de composição, mormente em uma atividade tão essencial e sensível, como a exercida pelos peritos médicos, de cujos laudos dependem um sem-número de segurados da Previdência, para obterem benefícios básicos, comumente, para sua subsistência, de forma minimamente digna.

À autarquia previdenciária não foi dada ciência do posicionado do órgão representativo da categoria para que, se fosse o caso, adotasse medidas tendentes a rever o ato questionado. Desse modo, neste juízo preliminar, apresenta-se caracterizada uma precipitação na deflagração do movimento grevista, incompatível com o disposto na Lei 7.783/99.²⁰⁹

O mesmo tribunal, em 24 de junho de 2009, instado a se manifestar sobre nova greve dos servidores públicos do INSS, entendeu mais uma vez que não foram atendidas às exigências da Lei nº 7.783/89, no que toca às tentativas de negociação

²⁰⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MC nº 14.770. Rel. Arnaldo Esteves Lima, j. 17 de setembro de 2008.

²⁰⁸ BRASIL. *Medida Provisória nº 441, de 29 de agosto de 2008*. Dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória das Carreiras de Oficial de Chancelaria e de Assistente de Chancelaria [...] e dá outras providências.

²⁰⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MC nº 14.770. Rel. Arnaldo Esteves Lima, j. 17 de setembro de 2008.

previamente à deflagração da greve, conforme se depreende da ementa do Agravo Regimental na Medida Cautelar nº 15.656²¹⁰:

5. Os diversos ofícios que se encontram referidos nas razões do agravo, os quais teriam sido encaminhados à direção do INSS para a reabertura da negociação sobre o horário de trabalho, não fazem menção à tentativa de negociação acerca dos temas controvertidos, assim como exige o disposto no art. 3.º da Lei de Greve.

6. Tratam aqueles ofícios, na realidade, de outros aspectos relacionados às condições de trabalho. Mesmo quando a agravante externou a sua insatisfação com a MP n.º 441/08, não emitiu nenhum sinal voltado à negociação, priorizando assuntos relacionados à contagem do período de trabalho em condições insalubres e às vantagens que seriam obtidas, em favor dos servidores, com o turno ininterrupto. No entanto, não se extrai da leitura dos referidos documentos qualquer sinal de que o movimento grevista estaria por vir.²¹¹

Verificando ofensa ao artigo 4º da Lei nº 7.783/89²¹², o STJ declarou, na Petição 7.985²¹³, a ilegalidade e abusividade da greve dos Médicos Peritos da Previdência Social, no ano de 2010, dentre outro motivo, por considerar que não havia previsão no Estatuto da entidade sindical das formalidades de convocação e o quorum para a deliberação, tanto da deflagração quanto da cessação da greve.

Constata-se, pois, que as formalidades e requisitos necessários para a deflagração da greve no setor público devem ser fielmente observadas, sob pena de suspensão do movimento ou declaração de sua ilegalidade.

3.3.2. Serviços essenciais e necessidades inadiáveis da comunidade

Um ponto bastante controvertido na jurisprudência diz respeito à greve dos servidores públicos em serviços essenciais e o dever de atendimento às

²¹⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgRG na MC nº 15.656*. Rel. Og Fernandes, j. 24 de junho de 2009.

²¹¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgRG na MC nº 15.656*. Rel. Og Fernandes, j. 24 de junho de 2009.

²¹² Art. 4º Caberá à entidade sindical correspondente convocar, na forma do seu estatuto, assembléia geral que definirá as reivindicações da categoria e deliberará sobre a paralisação coletiva da prestação de serviços.

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

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

²¹³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Pet. nº 7.985*. Rel. Humberto Martins, j. 10 de setembro de 2010.

necessidades inadiáveis da comunidade - mesmo após a decisão da Suprema Corte nos Mandados de Injunção já relacionados.

Na Petição 7.883²¹⁴, o STJ analisou agravo regimental interposto e se manifestou sobre a greve dos servidores públicos do Ministério do Meio Ambiente e Recurso Renováveis (IBAMA) e do Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBIO), representados pela Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente: ASIBAMA. Inicialmente, o tribunal reconheceu sua competência para julgamento do dissídio, porquanto se tratava de greve de servidores públicos de âmbito nacional. Logo em seguida, examinou a questão dos serviços essenciais e o dever de atendimento às necessidades inadiáveis da comunidade, como se extrai do voto divergente do ministro Herman Benjamin:

No caso de serviços essenciais, o que se deve ponderar, no esforço de compreender o sentido da lei, é a necessidade de assegurar à população os serviços imprescindíveis.

O que se tem aqui é uma greve em órgão público que envolve servidores de diversos setores e com atribuições as mais diversas. Contudo, pelo que conheço da organização do Ibama, dois serviços são absolutamente indispensáveis, na sua integralidade, a saber, o *licenciamento* e a *fiscalização*.

[...]

Para mim, em análise perfunctória, a greve está vedada naqueles dois serviços acima indicados; as demais questões serão apreciadas oportunamente e com a oitiva das partes. Acredito ser mais prudente, neste exame inicial, assegurar aqueles dois serviços absolutamente essenciais, com multa, mas sem, claro, inviabilizar o direito de greve em si, pois há a possibilidade de ela depois vir a ser considerada legítima.²¹⁵

Nesse sentido, foi determinado pelo Tribunal o retorno dos servidores públicos grevistas às atividades essenciais e mantida a multa fixada liminarmente pelo ministro relator, Benedito Gonçalves, para o caso de descumprimento da ordem exarada.

Na Petição 7.884²¹⁶, o STJ analisou pedido da União de suspensão da greve dos servidores públicos do Ministério do Trabalho e Emprego ou, alternativamente, a fixação de percentual mínimo de servidores em funcionamento para atendimento às

²¹⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Pet. nº 7.883*. Rel. Benedito Gonçalves, j. 12 de maio de 2010.

²¹⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Pet. nº 7.883*. Rel. Benedito Gonçalves, j. 12 de maio de 2010.

²¹⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Pet. nº 7.884*. Rel. Hamilton Carvalho, j. 10 de maio de 2010.

necessidades inadiáveis da comunidade. A decisão liminar do ministro relator, Hamilton Carvalho, posteriormente confirmada pela Seção do tribunal, afastou o primeiro pedido, mas deferiu o segundo, fixando um percentual mínimo de servidores a voltarem ao trabalho:

Tem-se, assim, que as Confederações requeridas têm o dever de manter a continuidade dos serviços públicos essenciais, cuja paralisação resultem em prejuízo irreparável ao cidadão, entre os quais os de pagamento de seguro-desemprego e de expedição de Carteira de Trabalho, sendo forçoso o acolhimento do pedido liminar para fixar percentual mínimo que assegure a continuidade da prestação dos serviços públicos, o qual fixo em 50% (cinquenta por cento).

Pelo exposto, presentes o *fumus boni juris* e o *periculum in mora*, defiro parcialmente a medida liminar para determinar, no prazo de vinte e quatro horas, a contar do primeiro dia útil após a comunicação, o retorno de servidores no percentual mínimo de 50%, em cada localidade, para a prestação dos serviços essenciais, pena de multa diária no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).²¹⁷

Em 2010, diante da greve dos servidores públicos do Judiciário federal, o tribunal foi instado a se manifestar sobre o percentual mínimo de servidores na Justiça Eleitoral e na Justiça do Trabalho.

Na Justiça Eleitoral, o percentual foi fixado em 80%, considerando que se tratava de ano eleitoral e a paralisação de servidores em número maior que 20% colocaria em risco, assim, o próprio Estado Democrático de Direito:

O processo eleitoral revela um dos momentos mais expressivos da democracia, já que é o meio pelo qual a população escolhe seus representantes. A Justiça Eleitoral objetiva resguardar o valor maior da ordem republicana democrática representativa que é o exercício da cidadania, concretizada na oportunidade de votar e ser votado. Além disso, é notório que essa Justiça especializada não busca dirimir conflitos de interesses privados sobre direitos disponíveis, mas compor litígios entre direito do cidadão e o interesse público, notadamente o zelo pela democracia representativa.

A paralisação das atividades dos servidores da Justiça Eleitoral deflagrada em âmbito nacional, sem o contingenciamento do mínimo de pessoal necessário à realização das atividades essenciais, agravada pela ausência de prévia notificação da Administração e tentativa de acordo entre as partes, nos termos do que preceitua a Lei nº 7.783/89, atenta contra o Estado Democrático de Direito, uma vez que impede o exercício pleno dos direitos políticos dos cidadãos e ofende, expressamente, a ordem pública e os princípios da

²¹⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Pet. nº 7.884*. Rel. Hamilton Carvalho, j. 10 de maio de 2010.

legalidade, da continuidade dos serviços públicos e da supremacia do interesse público sobre o privado, principalmente por se tratar de ano eleitoral.

[...]

Nada obstante, por tratar-se de juízo sumário e *inaudita altera pars*, entendo razoável nessa fase inicial do processo deferir o pedido subsidiário formulado pela autora, para que "seja mantida no trabalho, nos dias de greve, uma equipe com no mínimo 80% dos servidores em cada localidade de atuação, sob pena da multa já requerida" (e-STJ fl. 37), até que seja apreciado o mérito da demanda.

A liminar deferida com essa extensão acautela os interesses públicos tutelados pela Justiça Eleitoral, sem obstar, por completo, o exercício do direito de greve.²¹⁸

Na Justiça do Trabalho, por sua vez, o percentual foi fixado em 60%, considerando que a paralisação - do modo como estava sendo feita - atentava contra princípios administrativos (dentre os quais a continuidade dos serviços públicos), além de referida Justiça Especializada tratar de verbas alimentares e resguardo dos direitos do trabalhador:

A paralisação das atividades dos servidores da Justiça Trabalhista deflagrada em âmbito nacional, sem o contingenciamento do mínimo de pessoal necessário à realização das atividades essenciais, agravada pela ausência de prévia notificação da Administração e tentativa de acordo entre as partes em alguns Estados da Federação, nos termos do que preceitua a Lei nº 7.783/89, atenta contra o Estado Democrático de Direito, ordem pública e os princípios da legalidade, da continuidade dos serviços públicos e da supremacia do interesse público sobre o privado, uma vez que na justiça laboral as lides envolvem, basicamente, a discussão sobre verbas alimentares e o resguardo dos direitos do trabalhador, parte mais frágil na relação de trabalho.

[...]

Além disso, é manifesto o perigo na demora tendo em vista, por exemplo, os ofícios subscritos pelos ilustres Presidentes dos Tribunais Regionais do Trabalho da 11ª Região e da 24ª Região enviados ao Exmo. Senhor Ministro Presidente do Conselho Superior do Trabalho, informando, respectivamente, que em Manaus "apenas 5 Varas das 19" estão em funcionamento (e-STJ fl. 80) e que no Foro de Campo Grande "o prejuízo mais significativo ocorre no Setor de Mandados do Foro Trabalhista de Campo Grande, em que 18 (dezoito) de 21 (vinte e um) servidores lotados, encontram-se paralisados" (e-STJ fl. 81).

Nada obstante, por tratar-se de juízo sumário e *inaudita altera pars*, entendo razoável nessa fase inicial do processo deferir em parte o pedido subsidiário formulado pela autora, para que "seja mantida no trabalho, nos dias de greve, uma equipe com no mínimo 80% dos

²¹⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Pet. nº 7.933*. Rel. Castro Meira, j. 02 de junho de 2010.

servidores em cada localidade de atuação, sob pena da multa já requerida" (e-STJ fl. 43), reduzindo esse percentual para 60%, excluídos desse montante os exercentes de cargos e funções de confiança, até que seja apreciado o mérito da demanda.²¹⁹

O percentual mínimo de servidores públicos em atividade para atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade não tem sido padrão no STJ, variando conforme as particularidades do caso concreto submetido à sua análise.

3.3.3. Remuneração dos dias parados

A questão da remuneração dos dias parados também tem sido amplamente discutida nos tribunais do país após a regulamentação provisória do direito de greve dos servidores públicos.

A jurisprudência do TRF da 4ª Região tem oscilado bastante quanto ao tema: ora possibilitando o desconto dos dias parados no vencimento dos servidores públicos, ora não permitindo o corte de ponto:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDORES PÚBLICOS. DIREITO DE GREVE. REGULAMENTAÇÃO COMPETÊNCIA. ABRANGÊNCIA REGIONAL. DESCONTO NOS VENCIMENTOS. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. 1. Discutindo-se o direito de greve de servidores públicos federais em âmbito regional, a competência para processar e julgar a ação é deste Tribunal Federal. (STF, MI nº 708-DF; STJ, PET nº 7.664/PR). 2. Embora assegurado aos servidores o direito constitucional de greve, conforme o entendimento predominante na jurisprudência do STJ e deste Regional não é ilegal ou indevido o desconto dos vencimentos correspondentes aos dias de paralisação, podendo a Administração Pública descontar dos salários o período efetivamente não-trabalhado.²²⁰

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. FUNCIONÁRIO PÚBLICO. DIREITO DE GREVE. DESCONTO DOS DIAS NÃO TRABALHADOS. IMPOSSIBILIDADE. 1. A Constituição Federal, rompendo com a sistemática anterior, dá ao servidor público o direito de greve (CF, art. 37, inciso VII). Trata-se de 'norma de eficácia contida'. Isso quer dizer que lei complementar estabelecerá limites para o exercício do direito de greve, embora não possa dificultá-lo excessivamente. Mas, enquanto não vierem tais limitações, o servidor público poderá exercer seu direito. Não fica jungido ao advento da lei complementar regulamentadora. 2. Não se

²¹⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Pet. nº 7.939*. Rel. Castro Meira, j. 07 de junho de 2010.

²²⁰ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Pet. nº 0012332-98.2010.404.0000*. Rel. Marga Inge Barth Tessler, j. 12 de maio de 2011.

enquadrando os dias paralisados, em virtude de greve, nos casos previstos de falta não justificada, e não havendo qualquer previsão legal nesse sentido, não pode haver descontos nos vencimentos dos substituídos. 3. O desconto de vencimentos no período que perdurar o movimento paredista não fica autorizado. Precedente do STF.²²¹

No STJ, constata-se que o entendimento do tribunal tem sido pela aplicação literal do artigo 7º da Lei nº 7.783/89. Assim, se a greve suspende o contrato de trabalho, a remuneração dos dias parados não deve ser paga aos servidores públicos e a Administração Pública está autorizada a cortar-lhes o ponto:

MEDIDA CAUTELAR. GREVE DE SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS. PAGAMENTO DE VENCIMENTOS DURANTE O PERÍODO DE PARALISAÇÃO. ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

1. Interpretando o artigo 7º da Lei nº 7.783/89, o Supremo Tribunal Federal decidiu, reiteradas vezes, secundando o entendimento firmado no Mandado de Injunção nº 708/DF, no sentido de que a deflagração da greve corresponde à suspensão do contrato de trabalho, não devendo ser pagos os salários dos dias de paralisação, salvo no caso em que a greve tenha sido provocada justamente por atraso no pagamento ou por outras situações excepcionais que justifiquem o afastamento da premissa da suspensão do contrato de trabalho.

2. Pedido improcedente.²²²

PROCESSUAL CIVIL E CONSTITUCIONAL - SÚMULA 266/STF - MANDADO DE SEGURANÇA - CORTE DO PONTO DE SERVIDORES GREVISTAS – MEDIDA QUE PODE SER LEVADA A TERMO PELA ADMINISTRAÇÃO.

1. O mandado de segurança não é sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade. Aplicação da Súmula 266/STF.

2. O Pretório Excelso, a partir do julgamento do MI nº 708/DF, firmou entendimento de que a paralisação de servidores públicos por motivo de greve implica no consequente desconto da remuneração relativa aos dias de falta ao trabalho, procedimento que pode ser levado a termo pela própria Administração. Precedentes.

3. Segurança denegada.²²³

A matéria tem tamanha repercussão que tem sido analisada pelo próprio STF, que decidiu, em 2011, pela impossibilidade de restituição do vencimento relativo aos

²²¹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. AC nº 0013866-45.2009.404.7200. Rel. Marga Inge Barth Tessler, j. 09 de fevereiro de 2011.

²²² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MC nº 16.774. Rel. Hamilton Carvalhido, j. 22 de setembro de 2010.

²²³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MS nº 15.272. Rel. Eliana Carmon, j. 29 de setembro de 2010.

dias parados em razão de movimento grevista - porque se trata de suspensão do contrato de trabalho:

AGRAVOS REGIMENTAIS NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. DIREITO DE GREVE. MI 708/DF. DESCONTO REMUNERATÓRIO DOS DIAS DE PARALISAÇÃO. POSSIBILIDADE. PRECEDENTE. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

I – Inexiste direito à restituição dos valores descontados decorrentes dos dias de paralisação. Precedente. MI 708/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes.

II – Não merece reparos a parte dispositiva da decisão agravada a qual isentou o Estado do Rio de Janeiro de restituir os descontos relativos ao período de paralisação.

III – Agravos regimentais improvidos.²²⁴

A Administração Pública, na condição de empregadora, também não tem adotado postura uniforme nos pedidos administrativos dos servidores de não realização do corte de pontos: ora mantém os descontos dos dias parados, independentemente de proposta alternativa de compensação de horas; ora condiciona a suspensão dos descontos à compensação das horas de greve; ora simplesmente trata as faltas como justificadas e impede o corte do ponto.

Sobre o primeiro caso (descontos dos dias parados, independentemente de proposta alternativa de compensação de horas), pronunciou-se, em outubro de 2011, a ministra do Planejamento, Miriam Belchior, que afirmou que “grevistas devem assumir como consequência da paralisação o corte de salário referente aos dias de greve ou a reposição dos dias parados.”²²⁵

O segundo caso se verificou no TRT da 12ª Região, que, consoante notícia divulgada no sítio eletrônico do Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário Federal de Santa Catarina (SINTRAJUSC), condicionou o pagamento dos dias parados em razão da greve de 2010 à compensação das horas paradas - hora a hora - até o final do ano citado.²²⁶

Quanto ao terceiro caso, foi noticiado no sítio eletrônico do Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário Federal dos Estados do Pará e Amapá

²²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *AgR em AI nº 824.949*. Rel. Ricardo Lewandowski, j. 23 de agosto de 2011.

²²⁵ GOMES, Luzeni. *Ministra defende corte de ponto de grevistas*. Disponível em: <<http://www.redefonte.com/2011/10/11/ministra-defende-corte-de-ponto-de-grevistas/>>.

²²⁶ SINTRAJUSC. *Proposta do TRT é retrocesso em relação a outras Greves*. Disponível em: <<http://www.sintrajusc.org.br/index.php?mod=pagina&id=20174>>.

(SINDJUF-PA/AP) que o presidente do TRE/AP, desembargador Edinardo Souza, “reconheceu o direito de greve dos servidores daquele tribunal e determinou que a Secretaria de Gestão de Pessoas do TRE/AP justificasse a ausência, sem nenhum desconto na folha de pagamento, dos companheiros que aderiram ao movimento”, no que se refere ao período de greve de 15.06.2010 a 08.07.2010. A Diretoria Geral do tribunal justificara a atitude com a inexistência de prejuízos ao funcionamento do órgão e ao atendimento ao público quando da paralisação dos servidores e a comunicação prévia do Sindicato àquele tribunal do período de greve e dos motivos de sua realização.²²⁷

O desconto dos dias parados em razão da greve é mantido pelos tribunais superiores, como se verifica dos julgados mencionados, mas nada impede que a Administração Pública, por meio de negociação com os servidores ou entidade sindical que os represente, evite os descontos mediante reposição dos serviços ou horas paradas em razão do movimento.

3.3.4. Punição Disciplinar

Outro aspecto que suscita intervenção judicial são as consequências disciplinares para o servidor público faltoso em razão da greve exercida.

Verificam-se na jurisprudência do STF dois casos em que a Corte se manifestou sobre o tema, especificamente no que se refere à punição do servidor em estágio probatório que realiza greve com sua demissão.

No primeiro caso, no Mandado de Segurança 226.966²²⁸, a Administração Pública, alegando que o servidor não cumpriu alguns dos requisitos do estágio probatório quando fez greve (assiduidade e responsabilidade), o demitiu.

O relator, inicialmente, votou pela denegação da segurança por entender que, à época da realização da greve, não havia, ainda, a regulamentação provisória do direito de greve dos servidores públicos determinada pelo STF e, portanto, suas

²²⁷ SINDJUF-PA/AP. *TRE/AP reconhece o direito de greve dos servidores*. Disponível em: <http://www.sindjuf-paap.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2002:treap-reconhece-o-direito-de-greve-dos-servidores&catid=44:local&Itemid=75>.

²²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MS nº 226.966*. Rel. Menezes Direito, j. 11 de novembro de 2008.

ausências ao serviço - em razão de direito carente de regulamentação - não poderiam ser anistiadas.²²⁹

Durante os debates e votos posteriores, entretanto, a posição foi se modificando, no sentido de que a simples adesão do servidor público em estágio probatório não implicaria falta grave apta a ensejar sua demissão:

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - O estágio probatório, para mim, por si só, não é fundamento para essa exoneração.

[...]

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (PRESIDENTE) - Ao movimento coletivo de paralisação, ele simplesmente aderiu. Não deixou de comparecer por vontade própria.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - E esse vínculo entre a exoneração - no caso, demissão -, entre a demissão e o estágio probatório também não me convenceu; não é por estar em estágio probatório.

[...]

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Eu acho que a inassiduidade que justifica a demissão obedece a uma outra inspiração: é o servidor que não gosta de trabalhar. Que, voluntária e individualmente, não comparece ao trabalho.²³⁰

Aberta a divergência pela ministra Cármen Lúcia, foi seguida por outros ministros, tendo prevalecido a tese favorável ao servidor em estágio probatório que realiza greve.

DIREITOS CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. DIREITO DE GREVE. SERVIDOR PÚBLICO EM ESTÁGIO PROBATÓRIO. FALTA POR MAIS DE TRINTA DIAS. DEMISSÃO. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1. A simples circunstância de o servidor público estar em estágio probatório não é justificativa para demissão com fundamento na sua participação em movimento grevista por período superior a trinta dias.

2. A ausência de regulamentação do direito de greve não transforma os dias de paralisação (*sic*) em movimento grevista em faltas injustificadas.

3. Recurso extraordinário a que se nega seguimento.²³¹

²²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MS nº 226.966*. Rel. Menezes Direito, j. 11 de novembro de 2008.

²³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MS nº 226.966*. Rel. Menezes Direito, j. 11 de novembro de 2008.

²³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MS nº 226.966*. Rel. Menezes Direito, j. 11 de novembro de 2008.

No segundo caso, tratou-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade em face de decreto estadual que estipulou a imediata demissão de servidor público em estágio probatório que fizesse greve. A Corte Constitucional declarou inconstitucional o decreto:

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade.
2. Parágrafo único do art. 1º do Decreto estadual n.º 1.807, publicado no Diário Oficial do Estado de Alagoas de 26 de março de 2004.
3. Determinação de imediata exoneração de servidor público em estágio probatório, caso seja confirmada sua participação em paralisação do serviço a título de greve.
4. Alegada ofensa do direito de greve dos servidores públicos (art. 37, VII) e das garantias do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV).
5. Inconstitucionalidade.
6. O Supremo Tribunal Federal, nos termos dos Mandados de Injunção n.ºs 670/ES, 708/DF e 712/PA, já manifestou o entendimento no sentido da eficácia imediata do direito constitucional de greve dos servidores públicos, a ser exercido por meio da aplicação da Lei n.º 7.783/89, até que sobrevenha lei específica para regulamentar a questão.
7. Decreto estadual que viola a Constituição Federal, por (a) considerar o exercício não abusivo do direito constitucional de greve como fato desabonador da conduta do servidor público e por (b) criar distinção de tratamento a servidores públicos estáveis e não estáveis em razão do exercício do direito de greve.
8. Ação julgada procedente.²³²

Não pode, pois, na visão do STF, o exercício de um direito constitucional implicar conduta desabonadora do servidor que enseje sua demissão, mormente no que se refere àquele que se encontra em estágio probatório.

3.3.5. Atuação legislativa

Um último item que merece análise se trata da evolução legislativa no tratamento do direito de greve dos servidores públicos, inclusive no que diz respeito à negociação coletiva no setor público.

Em 07 de abril de 2010, o Congresso Nacional promulgou o Decreto Legislativo nº 206/2010²³³, que aprova, com ressalvas, os textos da Convenção nº

²³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADIn nº 3.235*. Rel. Carlos Velloso, j. 04 de fevereiro de 2010.

151 e da Recomendação nº 159, ambas da Organização Internacional do Trabalho e datadas de 1978, sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública.

A Convenção nº 151 é um importante instrumento para consolidação da negociação coletiva no âmbito da Administração Pública, eis que determina ao Poder Público que estabeleça os mecanismos para sua ocorrência:

Artigo 7

Devem ser tomadas, quando necessário, medidas adequadas às condições nacionais para encorajar e promover o desenvolvimento e utilização plenos de mecanismos que permitam a negociação das condições de trabalho entre as autoridades públicas interessadas e as organizações de trabalhadores da Administração Pública ou de qualquer outro meio que permita aos representantes dos trabalhadores Administração Pública participarem na fixação das referidas condições.

Parte V

Resolução dos conflitos

Artigo 8

A solução dos conflitos surgidos em razão da fixação das condições de trabalho será buscada de maneira adequada às condições nacionais, por meio da negociação entre as partes interessadas ou por mecanismos que dêem garantias de independência e imparcialidade, tais como a mediação, a conciliação ou a arbitragem, instituídos de modo que inspirem confiança às partes interessadas.²³⁴

Com o propósito de regulamentar a Convenção nº 151, foi criado, no âmbito do Ministério do Planejamento, um Grupo de Trabalho (GT), a fim de discutir com as entidades sindicais as premissas necessárias para realização da negociação coletiva no setor público brasileiro. No que toca ao direito de greve, o texto que trata do assunto ainda está em discussão, “em razão de divergências entre o governo e os dirigentes sindicais no que diz respeito à proibição do exercício de greve para o chamado contingente armado – Polícias Federal e Civil”.²³⁵

Registre-se, por fim, a existência de diversos projetos de lei em trâmite perante o Congresso Nacional, com o fito de regulamentar o direito de greve dos

²³³ BRASIL. *Decreto legislativo nº 206/2010*. Aprova, com ressalvas, os textos da Convenção nº 151 e da Recomendação nº 159, da Organização Internacional do Trabalho, ambas de 1978, sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública.

²³⁴ BRASIL. *Decreto legislativo nº 206/2010*. Aprova, com ressalvas, os textos da Convenção nº 151 e da Recomendação nº 159, da Organização Internacional do Trabalho, ambas de 1978, sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública.

²³⁵ SINAIT. *Entidades discutem minutas de regulamentação da Convenção 151, sobre negociação e organização sindical no serviço públic.* Disponível em: <http://www.sinait.org.br/noticias_ver.php?id=3485>.

servidores públicos (Projetos de Lei nº 4.497/2001, 5.662/2001, 6.032/2002, 6.141/2002, 6.668/2002, 6.775/2002, 1.950/2003, 981/2007 e 3.670/2008 - todos em tramitação na Câmara dos Deputados, consoante consulta realizada no sítio eletrônico de referida Casa Legislativa [<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=27779>]).

Na Câmara dos Deputados, destaca-se o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 4.497/2001²³⁶, que, conforme consulta de tramitação legislativa realizada no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados (<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=27779>), já foi aprovado na primeira Comissão (Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público) e encontra-se, agora, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Dentre as inovações trazida por referido substitutivo (o qual se encontra anexo ao presente trabalho), destacam-se:

1. Possibilidade de a paralisação no serviço público ser parcial ou total, diferentemente do que foi decidido pelo STF (artigo 2º, inciso III);
2. Previsão de deliberação para deflagração da greve pela própria categoria, caso inexista entidade representativa dos servidores públicos, cumpridas as formalidades exigidas (artigo 3º, § 2º);
3. Dever da entidade representativa dos servidores ou comissão de negociação de informar a sociedade, em jornais, rádios ou canais de televisão, sobre a proposta de deflagração da greve (artigo 3º, § 4º);
4. Possibilidade de negociação coletiva pela Administração Pública e servidores, após apresentação da pauta de reivindicações pela categoria (artigo 4º);
5. Aviso prévio de deflagração da greve, dirigido à Administração Pública, de 72 horas (artigo 5º);
6. Vedações à Administração Pública no decorrer da greve, tais como demissão e exoneração de servidor grevista (artigo 7º);
7. Em se tratando prestação de serviços inadiáveis de interesse público, cuja paralisação acarrete grave prejuízo aos usuários ou à Administração, a entidade

²³⁶ DEPUTADOS, Câmara dos. *Substitutivo ao Projeto de Lei nº 4.497/2001*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=564106&filename=SBT+5+CTASP+%3D%3E+PL+4497/2001>.

representativa dos servidores ou a comissão de negociação ficarão obrigados a assegurar o comparecimento de pelo menos 35% dos servidores (artigo 8º, *caput*);

8. Competência da autoridade máxima do órgão ou entidade em que se deflagrará a greve para decidir quais serviços se classificam como inadiáveis de interesse público, cuja paralisação acarrete grave prejuízo aos usuários ou à Administração (artigo 8º, § 2º);

9. Possibilidade de contratação de substitutos para os servidores, no caso de não haver cumprimento do percentual mínimo (artigo 8º, § 3º);

10. Imposição de negociação coletiva quanto ao pagamento dos dias parados em razão do movimento grevista (artigo 9º);

11. Prazo de 90 dias para a Administração Pública dar início ao processo legislativo decorrente de cláusulas que devam ser submetidas à apreciação do Poder Legislativo incluídas na negociação coletiva prévia à greve ou que a ela ponha fim, com possibilidade de ajuizamento de ação judicial para reparação de perdas decorrentes do atraso - em caso de descumprimento (artigo 10);

12. Estipulação de rol de condutas que acarretem a abusividade da greve, (artigo 13);

13. Afastamento das garantias de não demissão, não exoneração e não anotação de faltas injustificadas, em caso de abusividade da greve (artigo 14);

14. Estipulação de multa diária de R\$ 30.000,00 em caso de abusividade da greve (artigo 15);

15. Fixação da competência do TST e dos TRTs para apreciação de causas relacionadas com a greve dos servidores públicos: da União, no primeiro caso, e dos demais, no segundo caso (artigo 16).

Constata-se, pois, que o projeto de lei 4.497/2001 ainda promoverá muita discussão no ambiente jurídico, uma vez que apresenta significativas mudanças no tratamento conferido ao direito de greve dos servidores públicos, modificando e afastando, inclusive, muitas das premissas utilizadas pelo STF no julgamento dos Mandados de Injunção 670, 708 e 712.

CONCLUSÃO

Indicadas as premissas orientadoras do trabalho, realizadas as diligências necessárias ao cumprimento do ofício e reproduzidas as impressões e indicações consideradas relevantes, necessária se faz, como decorrência lógica, a síntese das idéias apresentadas e a exposição das conclusões firmadas ao fim da pesquisa.

O capítulo 1 traçou aspectos conceituais e práticos relacionados ao direito de greve na iniciativa privada, mediante a explanação da doutrina e jurisprudência especialistas no tema e dissecação dos dispositivos contidos na Lei nº 7.783/89.

Verifica-se que o direito de greve, desde os primórdios civilizatórios, foi instrumento de demonstração da insatisfação da classe trabalhadora quanto às condições de trabalho suportadas (seja no aspecto organizacional como salarial) e de pressão da coletividade proletária sobre a parte patronal, com o intuito de conquistar as melhorias pretendidas. O poder de que se reveste esse mecanismo para consecução de seus propósitos é tão nítido que o Estado, ao se ver deparado com esse nova forma de agir do trabalhador, somente soube lidar com ele mediante a sua tipificação como ilícito criminal. O posicionamento estatal de coibição da greve foi sustentado também no Brasil, onde se atribui ao movimento a caracterização de ato criminoso com previsão no Código Penal de 1.890. Houve muito esforço social para que o movimento passasse a ser, ao menos, tolerado pelo Estado, sem a gravidade da repercussão criminal que o atingia diretamente, e mais ainda para que adquirisse a roupagem de direito social coletivo, com previsão, inclusive, constitucional.

Conclui-se, pois, nessa seara, que, em nome da política da vedação ao retrocesso social, não pode o Estado - que de delito passou a considerar a greve direito - limitar o direito à paralisação coletiva em demasia, de forma a tornar ineficaz a sua utilização ou, pior ainda, descaracteriza-lo com suficiência. Deve, ao contrário, primar pela manutenção do valor que sustenta e, se possível, pela multiplicação de sua eficiência, obviamente sempre balizadas pelo respeito a outros direitos e princípios que se revistam de igual importância.

O capítulo 2, por seu turno, procurou realçar a importância do mandado de injunção e da ação direta de inconstitucionalidade por omissão como remédios

jurídicos aptos a sanar a omissão inconstitucional produzida pelas normas de eficácia limitada.

Nessa seara, depreende-se que a evolução do Supremo Tribunal Federal na atribuição de efeitos concretizadores a esse tipo de situação foi de extrema valia. O posicionamento inicial adotado pela Corte, logo após a promulgação da Constituição de 1988, foi de que, não obstante a constatação da mora legislativa houvesse de ser realizada, a realização de efeitos práticos para as partes que postulassem a viabilização de seu direito obstado pelo Legislativo se limitaria à declaração de existência de referido atraso em legislar, visto que a única providência que o tribunal adotou nos casos inicialmente a ele submetidos foi a de comunicar ao legislador sua condição de faltoso com a lei e “sugerir-lhe” a edição imediata do ato normativo cabível na espécie. É bem verdade que a postura da Corte Constitucional, em julgamentos posteriores, modificou-se em certos aspectos, tais como a fixação de prazo para a edição do ato normativo pelo Legislativo - sob pena de viabilização direta do direito pleiteado pela parte. Entretanto, o tribunal ainda evitava uma posição mais ativa no deslinde dessa modalidade de inconstitucionalidade, preferindo a mera declaração de mora legislativa à efetiva concretização do direito em condição suspensiva. Alegava-se, como justificativa, a ausência do papel de legislar ao Judiciário e a impossibilidade, decorrente de tanto, de fixação da norma para o caso concreto, sob pena de quebra do famoso princípio da Separação dos Poderes.

O julgamento dos Mandados de Injunção nº 670, 708 e 712 revelou a nova roupagem que o Supremo pretende dar aos casos de omissão inconstitucional de legislar. Identificada a mora inescusável do Poder Legislativo (quase 20 anos sem regulamentar a matéria da greve dos servidores públicos), coube ao Judiciário efetivar o direito previsto no artigo 37, inciso VII, da CRFB/88, indo mais além da mera declaração de mora legislativa para fixar, no caso concreto (e, adotando-se uma posição concretista geral, atribuir-lhe efeitos *erga omnes*), as diretrizes pelas quais não se guiar aqueles que detenham o direito constitucionalmente previsto. É de se concluir que a Corte Constitucional deu, efetivamente, plena aplicabilidade ao mandado de injunção, garantindo aos servidores públicos - enquanto não editada a lei exigida pelo dispositivo constitucional - o exercício do direito de greve. Abandonou o Supremo, por conseguinte, o papel de mero verificador de inércia legislativa, de forma a ser realmente alçado à sua posição constitucional de guardião

da Constituição: não só na retirada das normas incompatíveis com a Carta Magna como também na efetivação dos direitos insertos nas normas dela constantes.

O capítulo 3, por fim, visou à revelação da disciplina adotada pelo Supremo Tribunal Federal à greve no setor público quando julgados os Mandados de Injunção supracitados.

A regulamentação provisória da greve dos servidores públicos significou, conforme já realçado, a efetiva viabilização desse direito pela categoria. Não há que se discutir mais se a norma constitucional prevista no artigo 37, inciso VII, da CRFB/88 é de eficácia contida ou limitada, pois o direito existe e o Supremo deu-lhe concretude. Não pode ele ser proibido, não há que ser tolerado: é direito existente e há de ser efetivado. Existem, atualmente, parâmetros para deflagração e encerramento da greve e negociação coletiva a elas referentes. Estabeleceram-se diretrizes relativas à manutenção de percentuais mínimos para atendimento das necessidades inadiáveis da comunidades e ao pagamento dos dias parados em razão da greve.

Percebe-se que os tribunais brasileiros têm adotado as mais variadas posturas quanto aos tópicos decididos pela Corte Constitucional, mas isso é inerente à hermenêutica que rege os operadores do Direito. Os próprios servidores e a Administração Pública também têm entendimento dissonantes no que se refere ao direito em tela. Entretanto, o assunto é novo no Judiciário do país e a questão há de receber novos contornos com o desvelar dos futuros julgados.

Urge, todavia, que o Poder Legislativo cumpra seu papel constitucional e dê regulamentação definitiva à matéria, mediante a discussão e aprovação de projeto de lei que discipline a matéria - em conjunto com o Poder Público, os servidores e a sociedade, e que o Poder Executivo institua os mecanismos de negociação coletiva previstos na Convenção nº 151 da Organização Internacional do Trabalho, com vistas a possibilitar a discussão das condições de trabalho juntamente com a categoria - evitando-se, se possível, a própria deflagração do movimento.

Em suma, conclui-se que o direito de greve dos servidores públicos, hoje, tem efetivação prática com regulamentação - sem mais discussões acerca da sua proibição enquanto não regulamentado pelo Legislativo -, graças à postura viabilizadora do Supremo Tribunal Federal, e que ficará a cargo dos tribunais nacionais a interpretação do posicionamento adotado pela Corte para cada aspecto decidido até a ulterior regulamentação do assunto pelo legislador.

REFERÊNCIAS

ANASTÁCIO, Rachel Bruno. *Mandado de Injunção: em busca da efetividade da Constituição*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

APPIO, Eduardo. *Controle concentrado da constitucionalidade das leis no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2005.

ARAÚJO, Áquila Milca Brito de; FÉLIX. Sarah Ludmilla do Nascimento. *Responsabilidade Civil do Estado perante os malefícios oriundos da greve no serviço público*. Disponível em: <http://www.esmarn.org.br/revistas/index.php/revista_teste/article/viewFile/130/130>. Acesso em: 3 abr. 2011.

ARON, Raymond. *Teoria Política*. Disponível em: <http://www.arqnet.pt/portal/teoria/aron_montesquieu.html>. Acesso em: 08 set. 2011.

BARROS, Alice Monteiro de. *Curso de direito do trabalho*. 6 ed. São Paulo: LTR, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 5 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *MC nº 16.774*. Rel. Hamilton Carvalhido, j. 22 de setembro de 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgRG na MC nº 15.656*. Rel. Og Fernandes, j. 24 de junho de 2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *MC nº 14.770*. Rel. Arnaldo Esteves Lima, j. 17 de setembro de 2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *MS nº 15.272*. Rel. Eliana Carmon, j. 29 de setembro de 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Pet. nº 7.883*. Rel. Benedito Gonçalves, j. 12 de maio de 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Pet. nº 7.884*. Rel. Hamilton Carvalho, j. 10 de maio de 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Pet. nº 7.933*. Rel. Castro Meira, j. 02 de junho de 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Pet. nº 7.939*. Rel. Castro Meira, j. 07 de junho de 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Pet. nº 7.985*. Rel. Humberto Martins, j. 10 de setembro de 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADIn nº 3.235*. Rel. Carlos Velloso, j. 04 de fevereiro de 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADIn nº 492*. Rel. Carlos Velloso, j. 12 de novembro de 1992.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *AgR em AI nº 824.949*. Rel. Ricardo Lewandowski, j. 23 de agosto de 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MI nº 107*. Rel. Moreira Alves, j. 21 de novembro de 1990.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MI nº 20*. Rel. Celso de Mello, j. 19 de maio de 1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MI nº 232*. Rel. Moreira Alves, j. 02 de agosto de 1991.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MI nº 283*. Rel. Sepúlveda Pertence, j. 20 de março de 1991.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MI nº 585*. Rel. Ilmar Galvão, j. 15 de maio de 2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MI nº 670*. Rel. Gilmar Mendes, j. 25 de outubro de 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MI nº 708*. Rel. Gilmar Mendes, j. 25 de outubro de 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MI nº 712*. Rel. Eros Grau, j. 25 de outubro de 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MS nº 226.966*. Rel. Menezes Direito, j. 11 de novembro de 2008.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *AC nº 0013866-45.2009.404.7200*. Rel. Marga Inge Barth Tessler, j. 09 de fevereiro de 2011.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Pet. nº 0012332-98.2010.404.0000*. Rel. Marga Inge Barth Tessler, j. 12 de maio de 2011.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. *OJ-SDC nº 11*, inserida em 27 de março de 1998.

CADENAS, Leandro. *O direito de greve do servidor público e o corte de ponto*. Disponível em: <http://portalciclo.com.br/downloads/artigos/direito/leandro_cadenas_o_direito_de_greve.pdf>. Acesso em: 26 set. 2011.

CARVALHO, Augusto César Leite de. *Direito do Trabalho*. Disponível em: <http://www.evocati.com.br/arquivos/direito_do_trabalho/iViewerRuntime.html>. Acesso em: 17 abr. 2011.

CARVALHO, Uilliam Frederic D' Lopes. *Greve no serviço público*. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2924, 4 jul. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/19471>>. Acesso em: 10 out. 2011.

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

CLÈVE, Clèmerson Merlim. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro*. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

CONCEIÇÃO, Maria da Consolação Vegi da. *A greve no serviço público: elementos conceituais e o debate em torno da sua regulamentação*. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 52, 30/04/2008 [Internet]. Disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2685. Acesso em: 10 out. 2011.

DAMIA, Fábila Lima de Brito. *O direito de greve dos servidores públicos*. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/32887-40936-1-PB.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2011.

DANTAS, Ivo. *O valor da constituição: do controle da constitucionalidade como garantia da supralegalidade constitucional*. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 10 ed. São Paulo: LTr, 2011.

_____. *Curso de direito do trabalho*. 9 ed. São Paulo: LTr, 2010.

DEPUTADOS, Câmara dos. *Substitutivo ao Projeto de Lei nº 4.497/2001*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=564106&filename=SBT+5+CTASP+%3D%3E+PL+4497/2001>. Acesso em: 13 out. 2011.

DINIZ, Maria Helena. *Norma constitucional e seus efeitos*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

FERRAZ, Fábio. *Evolução histórica do Direito do Trabalho*. Disponível em: <http://www.advogado.adv.br/estudantesdireito/anhembimorumbi/fabioferraz/evolucao_historica.htm>. Acesso em: 3 abr. 2011.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo curso de direito civil, volume I: parte geral*. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

GOMES, Luzeni. *Ministra defende corte de ponto de grevistas*. Disponível em: <<http://www.redefonte.com/2011/10/11/ministra-defende-corte-de-ponto-de-grevistas/>>. Acesso em: 13 out. 2011.

GONÇALVES, Marcos Fernandes. *Salário "in natura" (salário utilidade)*. Disponível em: <<http://www.juslaboral.net/2009/09/salario-in-natura.html>>. Acesso em: 3 abr. 2011.

GRANZOTTO, Claudio Geoffroy. *Direito de greve no serviço público e paridade de armas como forma de efetivação do direito fundamental à greve*. Jus Navigandi, Teresina, ano 13, n. 1762, 28 abr. 2008. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/11201>>. Acesso em: 12 out. 2011.

HAGE, Jorge. *Omissão inconstitucional e direito subjetivo*. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 6 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *A greve do servidor público civil e os direitos humanos*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_34/artigos/Art_carlos.htm>. Acesso em: 10 out. 2011.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito do trabalho*. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. *Greve do servidor público*. São Paulo: Atlas, 2001.

MEIRELES, Edilton. *Dissídio coletivo de greve dos servidores públicos*. Revista de Direito do Trabalho, São Paulo, ano 36, n. 137, jan.-mar. 2010.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Iniciação ao direito do trabalho*. 34 ed. São Paulo: LTr, 2009.

NUNES, Luis Antonio Rizzatto. *Curso de direito do consumidor: com exercícios*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

OLIVEIRA, Olga Maria Boschi Aguiar de. *A Universalidade do Princípio da Liberdade Sindical*. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15659/14180>>. Acesso em: 3 abr. 2011.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito Constitucional descomplicado*. 7 ed. São Paulo: Método, 2011.

PESSOA, Valton Dória. *Controle Judicial dos Atos Abusivos na Greve*. Disponível em: <[http://web.unifacs.br/revistajuridica/edicao_agosto2000/convidados/LTr-Mestrado%20-%20ATOS%20ABUSIVOS%20NA%20GREVE%20\(1\).doc](http://web.unifacs.br/revistajuridica/edicao_agosto2000/convidados/LTr-Mestrado%20-%20ATOS%20ABUSIVOS%20NA%20GREVE%20(1).doc)>. Acesso em: 24 abr. 2011.

PISTORI, Gerson Lacerda. *Direito de greve: origens históricas e repercussão no Brasil*. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/xmlui/bitstream/handle/2011/22669/direito_greve.pdf?sequence=1>. Acesso em: 3 abr. 2011.

SANTA CATARINA. Tribunal Regional do Trabalho. *RO nº 09869.09*, Rel. Des. Garibaldi Tadeu Pereira Ferreira, j. 15 de outubro de 2009.

SANTA CATARINA. Tribunal Regional do Trabalho. *RO nº 12941.07*, Rel. Des. Garibaldi Tadeu Pereira Ferreira, j. 08 de maio de 2008.

SANTOS, Enoque Ribeiro dos; SILVA, Juliana Araújo Lemos da. *Direito de greve do servidor público como norma de eficácia contida*. Revista Legislação do Trabalho, São Paulo, ano 69, n. 05, mai. 2005.

SANTOS, Rodrigo Coimbra; ÁVILA, Paulo Ricardo Jubett. *Tendências do exercício do direito de greve no serviço público após o julgamento do Mandado de Injunção 712 pelo Supremo Tribunal Federal*. Revista Justiça do Trabalho, Porto Alegre, ano 27, n. 322, out. 2010.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, Wesley Adileu Gomes e. *Concretização judicial do direito de greve dos servidores públicos civis na Constituição da República Federativa do Brasil*. Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n. 1394, 26 abr. 2007. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/9812>>. Acesso em: 10 out. 2011.

SINAIT. *Entidades discutem minutas de regulamentação da Convenção 151, sobre negociação e organização sindical no serviço público*. Disponível em: <http://www.sinait.org.br/noticias_ver.php?id=3485>. Acesso em: 13 out. 2011.

SINDJUF-PA/AP. *TRE/AP reconhece o direito de greve dos servidores*. Disponível em: http://www.sindjuf-paap.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2002:treap-reconhece-o-direito-de-greve-dos-servidores&catid=44:local&Itemid=75>. Acesso em: 13 out. 2011.

SINTRAJUSC. *Proposta do TRT é retrocesso em relação a outras Greves*. Disponível em: <http://www.sintrajusc.org.br/index.php?mod=pagina&id=20174>>. Acesso em: 13 out. 2011.

TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS

- BRASIL. Constituição (1937). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*.
- BRASIL. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil*.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*.
- BRASIL. *Decreto legislativo nº 206/2010*. Aprova, com ressalvas, os textos da Convenção nº 151 e da Recomendação nº 159, da Organização Internacional do Trabalho, ambas de 1978, sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública.
- BRASIL. *Decreto nº 1.162, de 12 de dezembro de 1890*. Altera a redação dos artigos 20 e 206 do Código Criminal.
- BRASIL. *Decreto nº 1.713, de 28 de outubro de 1939*. Dispõe sobre o Estatuto dos funcionários públicos civis da união.
- BRASIL. *Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943*. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho.
- BRASIL. *Decreto-lei nº 9.070, de 15 de março de 1946*. Dispõe sobre a suspensão ou abandono coletivo do trabalho e dá outras providências.
- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969*. Dá nova redação à Constituição de 24 de janeiro de 1967.
- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998*. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.
- BRASIL. *Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952*. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União.
- BRASIL. *Lei nº 10.192, de 14 de fevereiro de 2001*. Dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real e dá outras providências.
- BRASIL. *Lei nº 4.330, de 1º de junho de 1964*. Regula o direito de greve, na forma do art. 158, da Constituição Federal.
- BRASIL. *Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989*. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências.
- BRASIL. *Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

BRASIL. *Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

BRASIL. *Medida Provisória nº 441, de 29 de agosto de 2008*. Dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória das Carreiras de Oficial de Chancelaria e de Assistente de Chancelaria [...] e dá outras providências.

ANEXOS

ANEXO A - SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.497/2001, DE AUTORIA DA DEPUTADA RITA CAMATA E DE RELATORIA DO DEPUTADO NELSON MARQUEZELLI

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.497, DE 2001
(Apensos: PL 5.662/01, PL 6.032/02, PL 6.141/02,
PL 6.668/02, PL 6.775/02, PL 1.950/03 e PL 981/07)**

Dispõe sobre os termos e limites do exercício do direito de greve pelos servidores públicos.

Autora: Deputada RITA CAMATA
Relator: Deputado NELSON MARQUEZELLI

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O direito de greve será exercido pelos servidores públicos nos termos e limites estabelecidos por esta lei, competindo-lhes decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.

Art. 2º Para os fins desta lei considera-se:

I – Administração: órgão da administração direta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como respectivas autarquias e fundações públicas;

II - servidor: pessoa legalmente investida em cargo público;

III – legítimo exercício do direito de greve: suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, da prestação de serviços públicos.

IV – entidade representativa dos servidores: pessoa jurídica regularmente constituída revestida de capacidade para substituir em juízo ou fora dele seus associados ou a categoria profissional por eles integrada.

Art. 3º Caberá à entidade representativa dos servidores convocar, na forma de seu estatuto, assembléia geral para deliberar sobre as reivindicações da categoria e sobre a deflagração e a cessação da greve.

§ 1º O estatuto da entidade representativa dos servidores deverá prever as formalidades para convocação da assembléia geral e o quorum específico exigido para deliberação quanto à greve.

§ 2º Se inexistir entidade representativa dos servidores públicos, assembléia geral convocada com pelo menos 48 (quarenta e oito) horas de antecedência, desde que conte com a presença de pelo menos 40% (quarenta por cento) dos integrantes da categoria, poderá deliberar sobre a greve por maioria absoluta dos presentes, devendo, obrigatoriamente, caso a greve seja aprovada, constituir comissão de negociação.

§ 3º A entidade representativa dos servidores ou a comissão de negociação a que se refere o § 2º deste artigo representará os interesses dos servidores em greve nas negociações com a Administração e, caso seja necessário, junto ao Poder Judiciário.

§ 4º A entidade representativa dos servidores ou a comissão de negociação deverá informar a sociedade, em jornais, rádios ou canais de televisão, sobre a proposta de deflagração de greve.

Art. 4º Apresentada a pauta de reivindicações nos termos do art. 3º desta Lei, a Administração adotará os seguintes procedimentos:

I – instalará processo de negociação;

II – manifestar-se-á, no prazo de 30 (trinta) dias contados do recebimento das reivindicações, acolhendo-as, apresentando proposta conciliatória ou fundamentando a impossibilidade de seu atendimento.

Art. 5º Transcorrido o prazo previsto no inciso I do art. 13 desta Lei e tendo a assembléia geral deliberado pela deflagração da greve, caberá à entidade representativa dos servidores ou à comissão de negociação comunicar tal fato à Administração, com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas do início da greve.

Art. 6º São assegurados aos servidores em greve os seguintes direitos:

I - a livre divulgação do movimento grevista entre os servidores;

II - a persuasão dos servidores visando à sua adesão à greve, mediante o emprego de meios pacíficos;

III - a arrecadação de fundos para o movimento grevista;

IV - a prestação de esclarecimentos à população sobre os motivos e objetivos da greve.

§ 1º Em nenhuma hipótese, o legítimo exercício do direito de greve poderá servir de justificativa ou atenuante para quaisquer ações de servidores ou da Administração que constituam violação, ameaça ou constrangimento ao exercício dos direitos e garantias fundamentais.

§ 2º É vedado à Administração, sob pena de responsabilização das autoridades, por qualquer forma constranger servidor a comparecer ao trabalho, bem como procurar frustrar o exercício dos direitos previstos neste artigo.

§ 3º Fica proibida à Administração a interrupção da consignação em folha de pagamento de contribuições que estejam sendo vertidas em favor da entidade representativa dos servidores, bem como reter ou postergar o repasse dos respectivos montantes.

Art. 7º Durante o período de greve são vedados, nos órgãos ou entidades públicas cujas atividades estejam interrompidas ou prejudicadas, os atos de:

I - demissão de servidor, exceto nos casos previstos no art. 14 ou quando se tratar de demissão fundada em fatos não relacionados à paralisação;

II - exoneração de servidor, exceto em se tratando de cargos em comissão de livre provimento e exoneração ou, sendo cargo efetivo, se a pedido do servidor;

III - contratação por tempo determinado prevista no art. 37, IX, da Constituição Federal;

IV - contratação de terceiros para a execução de serviços prestados usualmente por servidor.

§ 1º As vedações constantes nos incisos III e IV do *caput* deste artigo não se aplicam aos casos previstos no § 3º do art. 8º desta Lei.

§ 2º A inobservância do disposto neste artigo implicará a nulidade do ato respectivo e a responsabilização da autoridade que o praticou ou determinou.

Art. 8º Quando a greve afetar a prestação de serviços inadiáveis de interesse público, cuja paralisação acarrete grave prejuízo aos usuários ou à Administração, a entidade representativa dos servidores ou a comissão de negociação ficam obrigados a assegurar o comparecimento de pelo menos trinta e cinco por cento dos servidores.

§ 1º São necessidades inadiáveis de interesse público aquelas que, se não atendidas, colocam em risco iminente a segurança do Estado, a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população, o exercício dos direitos e garantias fundamentais ou a preservação do patrimônio público.

§ 2º Compete ao dirigente máximo do órgão ou entidade definir, motivadamente:

I – os serviços alcançados pelo *caput* deste artigo;

II – as unidades administrativas nas quais deverá ser observado o percentual mínimo de comparecimento.

§ 3º No caso de inobservância do disposto no *caput* deste artigo pelos servidores, fica a Administração autorizada a proceder à:

I - contratação de pessoal por tempo determinado, prevista no art. 37, IX, da Constituição Federal;

II - contratação de serviços de terceiros para a execução de serviços prestados usualmente por servidor, admitida a dispensa de licitação.

§ 4º Os contratos previstos no § 3º deste artigo restringir-se-ão à efetiva prestação dos serviços a que se refere o *caput* e serão rescindidos em prazo não superior a 15 (quinze) dias após o encerramento da greve.

Art. 9º O pagamento da remuneração ao servidor, relativa ao período de sua participação no movimento grevista, será objeto de negociação entre as partes.

Art. 10. A autoridade competente terá o prazo de 90 (noventa) dias, a contar da assinatura do respectivo instrumento, para dar início ao processo legislativo decorrente de cláusulas que devam ser submetidas à apreciação do Poder Legislativo incluídas no art. 4º desta Lei ou que promovam o encerramento da greve.

§ 1º Transcorrido o prazo a que se refere o *caput* deste artigo, será facultado o ajuizamento de ação em favor dos servidores prejudicados para reparação das perdas decorrentes de atraso, observado o disposto no § 6º do artigo 37 da Constituição Federal.

§ 2º A condenação decorrente da ação a que se refere o § 1º deste artigo limitar-se-á aos prejuízos efetivamente demonstrados e seus efeitos serão automaticamente interrompidos, quando traduzidos em parcelas de trato sucessivo, no momento em que for dado regular início ao processo legislativo mencionado no *caput* deste artigo.

§ 3º As cláusulas que não dependam da apreciação do Poder Legislativo poderão ser objeto de execução judicial direta, nos termos da legislação processual aplicável à espécie.

Art. 11. Possuem legitimidade para participar do processo de negociação a que se refere o art. 3º desta Lei e subscrever os instrumentos dele resultantes, bem como o acordo que expresse as cláusulas mencionadas no *caput* do art. 10 desta Lei e as ações judiciais coletivas destinadas a promover-lhes o cumprimento:

I – as entidades representativas dos servidores;

II – as comissões de negociações previstas no artigo 3º desta Lei;

III – mediante prévia e expressa delegação, as centrais sindicais de que as entidades representativas dos servidores façam parte.

Art. 12. Será punida com multa, a ser arbitrada pela autoridade judicial, a prática, por qualquer das partes, de ato voltado a frustrar, inibir, impedir ou obstar o processo de negociação, sem prejuízo de aplicação de outras sanções de caráter cível, penal ou administrativo aplicáveis à respectiva conduta.

Parágrafo Único. Entre outros procedimentos que a caracterizem, considera-se boa-fé objetiva no curso do processo de negociação referido no artigo 3º desta Lei ou levado a efeito no curso da realização da greve:

I – instaurar a negociação e dela participar, salvo justificativa razoável;

II - formular e responder as propostas e contrapropostas que visem a promover o diálogo;

III – prestar informações, definidas de comum acordo, no prazo e com o detalhamento necessário à negociação, de forma leal e com honestidade;

IV – preservar o sigilo das informações recebidas com esse caráter;

V – agir com autorização do órgão deliberativo revestido de competência para essa finalidade;

VI – cumprir o acordado na mesa de negociação.

Art. 13. Constitui abuso do direito de greve:

I – a paralisação ocorrida durante o prazo previsto no inciso II do art. 4º desta Lei ou no prazo de quarenta e cinco dias após a apresentação de proposta conciliatória pela Administração;

II - a paralisação que não atenda às formalidades para convocação da assembléia geral dos servidores e o quorum específico para deliberação;

III - a paralisação de serviços sem a devida comunicação à Administração, com a antecedência mínima prevista no art. 5º desta Lei;

IV - a recusa à prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades de interesse público, definidas no § 1º do art. 8º desta Lei;

V – a utilização de métodos que visem constranger ou obstar o acesso dos servidores que não aderiram à greve ao seu ambiente de trabalho ou a circulação pública;

VI - a manutenção da greve após a celebração de acordo ou decisão judicial sobre a legalidade das reivindicações que a tenham motivado.

Art. 14. O exercício abusivo do direito de greve acarretará no afastamento das garantias previstas nos incisos I e II do art. 7º desta Lei e na imputação de faltas injustificadas aos servidores participantes do movimento, com as conseqüências disciplinares previstas no regime jurídico a que se submetam, sem prejuízo de outras repercussões de caráter cível, penal ou administrativo decorrentes dos atos que pratiquem.

Art. 15. O sindicato da categoria cuja greve for considerada abusiva, pelo Judiciário, ficará sujeito a multa de até R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) por dia de paralisação.

Art. 16. São competentes para apreciar processos resultantes de movimentos grevistas de servidores públicos ou controvérsias decorrentes do processo de negociação referido no artigo art. 3º desta Lei e da implementação de cláusulas que promovam o encerramento da greve:

I – o Tribunal Superior do Trabalho, em relação a servidores de órgãos ou entidades da administração direta, autárquica ou fundacional da União;

II – o Tribunal Regional do Trabalho, relativamente a servidores de órgãos ou entidades da administração direta, autárquica ou fundacional dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Parágrafo único. A competência a que se refere o *caput* deste artigo estende-se aos servidores do Poder Legislativo e do Poder Judiciário.

Art. 17. A responsabilidade pelos atos praticados durante a greve será apurada, no que couber, nas esferas administrativa, civil e penal.

Parágrafo único. As sanções administrativas, civis e penais poderão cumular-se, sendo independentes entre si.

Art. 18. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 07 de maio de 2008.

Deputado NELSON MARQUEZELLI
Relator