

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 9º, incluiu o direito de greve como um dos direitos sociais previstos no título que trata dos direitos e garantias fundamentais. Em relação aos servidores públicos, o artigo 37, inciso VII estabelece que o direito de greve será exercido nos termos e limites previstos em lei específica.

Apesar dessa disposição constitucional, a lei específica regulamentadora do direito de greve no serviço público brasileiro nunca chegou a ser editada, o que vem dando margem a controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais a respeito do tema, gerando soluções diversas adotadas pelo Poder Judiciário ao longo de quase três décadas da promulgação da Constituição de 1988.

Diante disso, este trabalho tem como objetivo analisar as decisões do Supremo Tribunal Federal a respeito do direito de greve no serviço público, visando identificar a evolução do entendimento da Corte a respeito do tema.

Para isso, foi realizada pesquisa bibliográfica e documental, com consulta à legislação brasileira e às decisões do Supremo Tribunal Federal.

Primeiramente, discute-se a lacuna legislativa em relação ao direito de greve no serviço público e a primeira solução adotada pelo STF em sede de mandado injunção. Em seguida, é analisada a decisão mais recente do STF a respeito do tema, proferida no ano de 2016, com caráter mais restritivo em relação ao exercício desse direito.

2 O DIREITO DE GREVE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Segundo Bordignon e Saldanha (2010, p. 341), a greve é o instrumento pelo qual “trabalhadores paralisam seus serviços para defender seus interesses profissionais, procurando estabelecer de forma organizada sua luta por melhores condições de trabalho e de vida”, podendo ter motivação econômica, política ou até mesmo de solidariedade a outras categorias.

De acordo com Santos e Ávila (2010, p. 63), “no Brasil, a greve era vista inicialmente como um delito, depois como uma liberdade e posteriormente como um direito do trabalhador”. Fraga e Vargas (2010) reconhecem o direito de greve como um direito coletivo previsto na maior parte das constituições modernas, estando previsto no Brasil desde a Constituição de 1946.

Assegurado em praticamente todas as Constituições modernas, está previsto também na Constituição brasileira, desde 1946, a greve como um direito dos trabalhadores, ainda que restrito. As Constituições brasileiras anteriores não tratavam da greve,

exceto a de 1937, que a declarava como um recurso antissocial. Já a Constituição de 1988 consagra amplamente o direito de greve, incluindo-o como um direito social constante do título dos Direitos e Garantias Fundamentais e, portanto, com aplicação imediata (art. 5º, § 1º) (FRAGA E VARGAS, 2010, p. 157).

Ao definirem o direito de greve, Fraga e Vargas (2010) ressaltam ainda a sua importância para o equilíbrio das relações sociais, considerando as desigualdades existentes entre empregador e trabalhadores, e também para a garantia da democracia, tendo em vista que constitui um dos principais instrumentos de luta e participação dos trabalhadores.

A Constituição de 1988, ao consagrar o direito de greve, o fez de maneira distinta para os trabalhadores da iniciativa privada e do serviço público. Aos trabalhadores da iniciativa privada, o artigo 9º do texto constitucional garantiu o direito de greve, conferindo aos trabalhadores a decisão sobre a oportunidade de exercê-lo e os interesses que por meio dele desejam defender. No parágrafos 1º e 2º do referido artigo, o Constituinte previu alguns limites ao exercício desse direito, como em relação aos serviços essenciais e aos abusos cometidos pelos trabalhadores.

Em relação aos servidores públicos, o artigo 37, inciso VII, da Constituição de 1988, garantiu o direito de greve nos termos de lei específica a ser editada pelo Poder Legislativo competente, considerando as competências legislativas dos entes federativos. O artigo 142, parágrafo 3º, estabeleceu ainda a proibição da realização de greves pelas Forças Armadas, o que não será discutido neste trabalho, que tem como foco os servidores públicos civis.

O direito de greve na iniciativa privada foi regulamentado pela Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, que definiu as atividades essenciais e regulou o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, conforme os limites ao exercício do direito de greve previstos na Constituição de 1988. A referida lei, em seu artigo 2º, definiu ainda greve como “a suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador” (BRASIL, 1989).

Em relação aos servidores públicos, a lei específica nunca foi editada ao longo de quase três décadas de vigência da Constituição de 1988. De acordo com Fraga e Vargas (2010), a omissão legislativa em relação à regulamentação desse direito gerou uma situação de insegurança jurídica, uma vez que as greves ocorriam e eram levadas ao Poder Judiciário.

De um lado, o administrador se via impedido de descontar os dias de greve e punir grevistas que participassem de greve abusiva - mesmo porque sequer havia base normativa para declaração da abusividade da greve. Por outro, os grevistas se viam privados de negociar coletivamente (mesmo os salários dos dias de paralisação) e, assim, dar consequência ao movimento paredista. As soluções para os movimentos de greve de servidores públicos terminavam, invariavelmente, em acordos informais e beirando à ilegalidade, quando o administrador se comprometia a buscar os meios para o atendimento das reivindicações dos grevistas, enquanto que estes se

comprometiam em compensar os dias de falta decorrentes da paralisação (FRAGA E VARGAS, 2010).

Diante desse contexto, desde 1994, o Supremo Tribunal Federal tem sido provocado através de mandados de injunção para o suprimento dessa lacuna legislativa em relação ao direito de greve no serviço público. Essas decisões serão abordadas na próxima seção.

3 GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO: A ATUAÇÃO DO STF NO SUPRIMENTO DA LACUNA LEGISLATIVA

De acordo com Fraga e Vargas (2010), desde 1994, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem sido provocado a manifestar-se sobre o direito de greve dos servidores públicos. No julgamento do Mandado de Injunção nº 20, a Corte havia reconhecido a omissão legislativa, mas não avançou no seu suprimento. De acordo com Bordignon e Saldanha (2007), o entendimento do STF à época era de que o exercício legítimo do direito de greve no serviço público dependeria da regulamentação exigida pela Constituição de 1988.

Segundo Fraga e Vargas (2010), somente em 2007, nos julgamentos dos Mandados de Injunção nº 670, 708 e 712, o STF mudou seu posicionamento, decidindo aplicar extensivamente a lei nº 7.783/1989, destinada à iniciativa privada, aos servidores públicos, caso o Poder Legislativo não editasse a lei regulamentadora no prazo de 60 dias.

No julgamento do Recurso Extraordinário nº 693.456/RJ, o relator, Ministro Dias Toffoli, também faz referência a tal decisão.

No julgamento dos Mandados de Injunção nºs 670/ES, 708/DF e 712/PA, esta Suprema Corte decidiu que, até a edição da lei regulamentadora do direito de greve, previsto no art. 37, inciso VII, da Constituição da República, as Leis nºs 7.701/1988 e 7.783/1989 poderiam ser aplicadas provisoriamente para possibilitar o exercício do direito de greve pelos servidores públicos, em especial, os arts. de 1º ao 9º, 14, 15 e 17 da Lei nº 7.783/89 (BRASIL, 2015, p. 9).

Nesse sentido, a decisão do STF do ano de 2007 garantiu o exercício do direito de greve no serviço público por iniciativa dos trabalhadores, definindo-o como um direito coletivo a ser exercido de forma pacífica e temporária. Definiu ainda a responsabilidade das entidades sindicais em convocar a assembleia para deflagração do movimento grevista e admitiu a hipótese de suspensão do contrato de trabalho durante a paralisação.

Sobre este último aspecto, considerando que no serviço público, em sentido estrito, não se fala em vínculo estabelecido por contrato de trabalho, mas em vínculo estatutário, o ministro Dias Toffoli fez a seguinte ponderação no julgamento do RE nº 693.456/RJ:

É certo que, para o caso do servidor estatutário, não existe propriamente um “contrato de trabalho”. Entretanto, a leitura do dispositivo não impede sua plena adequação e a aplicação de seus efeitos jurídicos indistintamente ao empregado público e ao servidor público (em seu sentido estrito), mesmo porque, para esse último, sua participação no movimento paredista não pode ser considerada como gozo de férias, licença, abono ou compensação (BRASIL, 2015, p. 18).

Fraga e Vargas (2010) afirmam que a decisão do STF de aplicar a Lei Geral de Greve aos servidores públicos se deu no sentido de garantir o exercício desse direito, mas também pela necessidade de estabelecer limites às paralisações no setor público, conforme os ditames constitucionais.

(...) também visível ter pesado na decisão do Supremo a urgência de que as paralisações no serviço público tivessem algum parâmetro para declaração ou não de sua eventual abusividade, forma constitucional de restrição do exercício do direito de greve pelo Poder Judiciário em caso de paralisações que, entre outras formas de abuso de direito, desatendam ao princípio da boa-fé negocial, que terminem por violar outros direitos fundamentais ou que atinjam seriamente o direito de terceiros, em especial em serviços essenciais ou em desatendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (FRAGA E VARGAS, 2010, p. 167).

Diante dessa decisão, reconheceu-se a legitimidade do Poder Judiciário para julgar a abusividade do movimento grevista, determinar o desconto dos dias paralisados na remuneração dos servidores, aplicar penalidades quando for o caso, entre outras questões relacionados ao exercício do direito de greve pelos servidores públicos.

No acórdão proferido em sede do Recurso Extraordinário nº 693.456/RJ, relatado em setembro de 2015 e com votação concluída em outubro de 2016, o ministro Dias Toffoli vai além, estabelecendo de forma explícita, em tese com repercussão geral, ser dever da Administração Pública o desconto dos dias paralisados na remuneração dos servidores públicos, salvo quando ficar demonstrado que a greve foi motivada por conduta ilícita do Poder Público.

A administração pública deve proceder ao desconto dos dias de paralisação decorrentes do exercício do direito de greve pelos servidores públicos, em virtude da suspensão do vínculo funcional que dela decorre, permitida a compensação em caso de acordo. O desconto será, contudo, incabível se ficar demonstrado que a greve foi provocada por conduta ilícita do Poder Público (BRASIL, 2015, p. 32).

Diante do exposto, observa-se que as soluções jurisprudenciais têm gerado insegurança jurídica e nas próprias relações entre servidores e Administração Pública. De um lado, tem-se a negação da legitimidade do exercício do direito de greve, de outro a aplicação de uma lei não apropriada para regulá-lo, o que demonstra a necessidade de edição da norma regulamentadora prevista na Constituição Federal de 1988.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando a lacuna legislativa a respeito do exercício do direito de greve pelos servidores públicos civis, observou-se na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal um comportamento inicial tendente à negação desse direito, atribuindo a responsabilidade ao Poder Legislativo. Em seguida, percebe-se a iniciativa da Corte de suprir a lacuna legislativa a partir da aplicação extensiva da Lei nº 7.783/1989, destinada aos trabalhadores da iniciativa privada, e, mais recentemente, o posicionamento determinando o desconto dos dias parados na remuneração dos servidores públicos.

Essas oscilações no entendimento jurisprudencial têm levado a uma insegurança jurídica que, de um lado permitiu o exercício indiscriminado do direito de greve no âmbito do serviço público, sem considerar os prejuízos à sociedade, e de outro, tende a provocar o esvaziamento desse direito, seja pela negação da possibilidade de seu exercício, seja pela determinação do desconto dos dias parados na remuneração dos servidores públicos, que por sua natureza alimentar acaba por desencorajar a adesão dos trabalhadores ao movimento coletivo e criando um ambiente instável nas relações entre chefias e subordinados no serviço público.

Este cenário reforça a necessidade de regulamentação desse direito pelo Poder Legislativo, que deve abrir espaço para o diálogo entre governo, sociedade e movimentos ligados aos trabalhadores do serviço público, para que seja possível construir uma proposta que atenda aos anseios da sociedade sem negar os direitos fundamentais dos trabalhadores.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 jul. 2017.

_____. **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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7783.htm>. Acesso em: 19 jul. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção 670-9/ES**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 25 out. 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=558549>>. Acesso em: 19 jul. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 693.456/RJ**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 02 set. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE693456.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2017.

BORDIGNON, Analiz; SALDANHA, Jania Maria Lopes. O direito de greve no serviço público brasileiro. **Sociais e Humanas**, Santa Maria, v. 20, Ed. Especial, p. 335-346, set. 2007.

FRAGA, Ricardo Carvalho; VARGAS, Luiz Alberto de. Greve dos servidores públicos e STF: o direito de greve dos servidores públicos após a decisão do Supremo Tribunal Federal. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região**, Belo Horizonte, v.51, n.81, p.155-173, jan./jun.2010.

SANTOS, Marcelo Loeblein dos; ÁVILA, Rosemari Pedrotti de. O direito de greve no serviço público brasileiro. **Direito e Democracia**, Canoas, v. 11, n. 1, p. 61-75, jan./jun. 2010.