

EFETIVIDADE DO DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS

<http://dx.doi.org/10.21527/2176-6622.2023.59.7828>

Submetido em: 17/3/2018

Aceito em: 13/12/2022

Jhéssica Luara Alves de Lima

Autor correspondente: Universidade Federal do Ceará (UFC). Avenida da Universidade, nº 2486, Benfica, CEP 60020-180, Fortaleza/CE, Brasil. <http://lattes.cnpq.br/4719176188113753>. <http://orcid.org/0000-0001-5125-7445>. jhessicaluara@ufc.br

Lindocastro Nogueira de Moraes

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Mossoró/RN, Brasil. <http://lattes.cnpq.br/0345281876263823>. <http://orcid.org/0000-0001-8187-8090>

Carmem Tassiany Alves de Lima

Universidade Federal Rural do Semi-Árido (Ufersa). Mossoró/RN, Brasil. <https://lattes.cnpq.br/3177359538970999> <http://orcid.org/0000-0001-6505-5123>

RESUMO

A greve de trabalhadores públicos e privados é um direito fundamental, tutelado constitucionalmente. Como direito fundamental, possui eficácia plena imediata, somente podendo ser mitigado pelo princípio da proporcionalidade e da razoabilidade, quando em conflito com outro direito fundamental. O Direito Coletivo do Trabalho é embasado em três pilares fundamentais: o Direito Sindical, o Direito à Negociação Coletiva e o Direito de Greve. Aos servidores públicos, somente restou consolidado, até o momento, o direito a livre associação sindical e o direito de greve. Assim, este estudo objetiva verificar a possibilidade ou não da efetividade do direito de greve dos servidores públicos, na ausência do direito de negociação coletiva. Ainda, a análise sobre ser ou não possível a negociação coletiva no serviço público, com eficácia vinculante. Para tanto, foi realizada uma pesquisa de cunho teórico, e sua relevância se justifica diante de um direito constitucionalmente garantido, mas que, todavia, não se sabe qual a sua efetividade em relação aos servidores. Segundo o Supremo Tribunal Federal, o direito de greve trata-se de uma norma de eficácia limitada, carecendo de lei para sua regulamentação. Diante da omissão legislativa, o Supremo, por meio de julgamento de mandado de injunção, determinou a aplicação da Lei de Greve do setor privado ao setor público, garantindo aos servidores o direito à reivindicação por melhores condições de trabalho e salário. Resta saber, contudo, se esse direito de greve estendido aos servidores públicos pode ser exercido com efetividade, sem a colaboração do direito de negociação coletiva.

Palavras-chave: Direito fundamental; greve; sindicalização; negociação coletiva; servidor público.

EFFECTIVENESS OF THE GREVE LAW OF PUBLIC SERVANTS

ABSTRACT

The strike of public and private workers is a fundamental right constitutionally protected. As a fundamental right, it has immediate full effectiveness and can only be mitigated by the principle of proportionality and reasonableness when in conflict with another fundamental right. Collective Labor Law is based on three fundamental pillars: the Right to Organize, the Right to Collective Bargaining and the Right of Strike. To the public servants, only the right to free trade union association and the right to strike remained consolidated. Thus, the work aims to verify whether or not it is possible to the effectiveness of the right to strike of public servants, in the absence of the right to collective bargaining. Also, it is part of the object of the study, whether or not it is possible to collective bargaining in the public service with binding effectiveness. For this, the work does a theoretical research. The relevance of the work is justified by a constitutionally guaranteed right, however, that it is not known how effective it is in relation to the servants. According to the Federal Supreme Court, the right to strike is a rule of limited effectiveness, lacking a law for its regulation. In view of the legislative omission, the Supreme, by means of a judgment of injunction, determined the application of the Strike Law of the private sector to the public sector, guaranteeing the employees the right to claim for better working conditions and salary. However, it remains to be seen whether this right of strike extended to public servants can be exercised effectively, without the collaboration of the right to collective bargaining.

Keywords: Fundamental law; Strike; Syndication; collective bargaining; public server.

1 INTRODUÇÃO

O direito de greve dos servidores públicos foi fixado pela Constituição Federal de 1988. Nos termos da Constituição Federal, no artigo 9º (BRASIL, 1988), é assegurado o direito de greve, ficando ao encargo dos trabalhadores decidirem sobre o interesse a ser defendido e a oportunidade de exercê-lo. O direito de greve aos servidores públicos, todavia, deve ser exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica, conforme preceitua a Constituição Federal, no inciso VII do artigo 37. Por esta razão, o plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu, no dia 25 de outubro de 2007, por unanimidade, declarar a omissão legislativa quanto ao dever constitucional em editar lei que regulamente o exercício do direito de greve no setor público e, por maioria, decidiu aplicar ao setor, no que couber, a lei de greve vigente no setor privado, qual seja, a Lei nº 7.783/89 (STF, 2007).

No Brasil, o movimento paredista ganhou a posição de direito fundamental social, quando da redemocratização do país (ZAFFARI, 2021). A greve é um direito fundamental assegurado constitucionalmente, e está pacificada. Ademais, o direito de greve é, também, cláusula pétrea. Em razão da relevância desse direito, restou assentado na jurisprudência que o direito de greve do servidor público, mesmo sem a devida regulamentação, pode ser exercido nos termos da Lei nº 7.783/89 (BRASIL, 1989), aplicada à iniciativa privada, conforme assentado nos Mandados de Injunção números 670, 708 e 712, em que o STF declarou a omissão legislativa na regulamentação da matéria, determinando a sua aplicação aos servidores públicos (MONTINEGRO, 2015).

Além do direito de greve, existe o direito à sindicalização, também conquistado com a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Não se questiona a possibilidade da aplicação do direito de greve e de sindicalização ao servidor público; o que se questiona é se há possibilidade de garantir efetividade do direito de greve, sem a correspondente possibilidade de fazer negociação coletiva.

A Súmula 277 do Tribunal Superior do Trabalho declarou que as cláusulas normativas dos acordos coletivos ou convenções coletivas somente poderão ser modificadas ou suprimidas mediante negociação coletiva de trabalho. A referida súmula, no entanto, não é aplicável aos servidores públicos; para estes, o STF já decidiu, mediante a Súmula 679, que a fixação de vencimentos dos servidores públicos não pode ser objeto de convenção coletiva, restringindo o direito de greve.

No caso, a negociação coletiva é permitida expressamente para o trabalhador da iniciativa privada, mas não tem a mesma permissão expressa para o trabalhador do setor público. De fato, sobre a convenção e o acordo coletivo, o artigo 39, § 3º da Constituição Federal não estendeu esses instrumentos aos servidores públicos, todavia, não proibiu a negociação em si.

Mesmo o direito de greve e de sindicalização estando positivados na lei maior do ordenamento jurídico brasileiro e havendo a manifestação do STF, determinando a aplicação da lei de greve do setor privado para o setor público, que tem possibilitado aos servidores públicos o direito à paralisação, há questionamentos sobre a efetividade desse direito.

O questionamento que se faz é se a greve teria natureza de legalidade ou se seria eivada de ilegalidade, por representar uma violação aos direitos dos administrados. Em todo caso, a greve é um direito social que deve ser garantido a todo o trabalhador, independente do setor de atividade.

2 DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS E SUA CONSTITUCIONALIZAÇÃO

O direito de greve representa uma conquista social da classe trabalhadora. Atualmente, todo trabalhador do setor público ou privado tem o direito à paralisação dos serviços, sem o consequente desconto em sua remuneração, garantindo um mínimo de dignidade, uma vez que podem ser pleiteadas melhores condições de trabalho e salário; todavia, nem sempre esse direito foi garantido aos trabalhadores. No caso dos servidores públicos, não apenas o exercício do direito de greve era proibido, mas, também, até o final do século 19, a própria sindicalização, sendo, inclusive, considerado crime, podendo culminar com a perda do cargo público, além de outras penalidades. No ano de 1917, o movimento das Greves Operárias, iniciado nas fábricas têxteis de São Paulo, contou com a adesão de trabalhadores do serviço público.

As constituições brasileiras anteriores a de 1988 não tratavam da greve, exceto a de 1937, que a declarava como um recurso antissocial. Acompanharam esse entendimento a Consolidação das Leis do Trabalho (BRASIL, 1943), promulgada em 1943, e a primeira lei de greve do Brasil, o Decreto-Lei nº 9.070/1946 (BRASIL, 1946). Sendo o Brasil signatário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, ratificou seus termos, incluindo o item que assegura a toda pessoa o direito de fundar e se filiar a sindicatos, na defesa de seus interesses. O Estatuto dos Funcionários Públicos, editado em 28 de outubro de 1952 (BRASIL, 1952), não incluiu, entre as proibições aos servidores, a realização de movimentos grevistas. Por sua vez, o Brasil, no mesmo ano, ratificou a Convenção nº 98 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre sindicalização e negociação coletiva (SÜSSEKIND, 1998), bem como, no ano seguinte, a Lei de Segurança Nacional (BRASIL, 1983) trouxe a previsão da criminalização da paralisação coletiva de servidores públicos por motivos políticos ou sociais. Mesmo com esses avanços, a segunda Lei de Greve (BRASIL, 1964) proibiu expressamente a paralisação no serviço público.

A Constituição Federal atual (BRASIL, 1988), por sua vez, consagrou amplamente o direito de greve, incluindo-o como um direito social constante do título dos Direitos e Garantias Fundamentais, possuindo, pois, aplicação imediata. Como direito fundamental possui eficácia plena imediata, somente podendo ser mitigado pelo princípio da proporcionalidade e da razoabilidade, quando em conflito com outro direito fundamental.

O acolhimento da greve como um direito dos trabalhadores significa o reconhecimento, por parte do Estado, de que a paralisação é necessária para equilibrar a desigualdade entre as partes em conflito. A forma de pressão mais efetiva é a paralisação coletiva do trabalho. A garantia do direito de greve pela Constituição Federal, aliada a outras garantias, trouxe proteção à vida funcional do servidor público face aos abusos administrativos.

O direito de greve está garantido na Constituição Federal, assim como o direito à sindicalização, antigamente vedado ao servidor público. Nos termos do artigo 8º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), é livre a associação profissional ou sindical, observado que a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao poder público a interferência e a intervenção na organização sindical, além de outras vedações descritas ao longo do dispositivo. Aos sindicatos, compete a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, em que ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado, contudo, sendo obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho.

Nos termos do artigo 9º da Constituição Federal, ficou assegurado o direito de greve, entretanto, é no artigo 37, inciso VII, que esse direito foi estendido ao servidor público, ao estabelecer que tal direito deve ser exercido nos termos e limites da lei específica (BRASIL, 1988). Diante da previsão constitucional, iniciou-se uma discussão sobre se o direito de greve do servidor público seria norma de eficácia limitada ou norma de eficácia contida.

No caso, se fosse considerada norma de eficácia limitada, a previsão do artigo 37, VII, da Constituição Federal não seria autoaplicável, ao que, enquanto não surgisse lei que regulasse como se daria a greve do servidor público, o seu exercício seria ilegal. Se fosse considerada, contudo, norma de eficácia contida, a previsão do citado artigo seria autoaplicável, até o surgimento da mencionada lei.

A jurisprudência do STF entendia que era necessária lei para o exercício do direito de greve para os servidores públicos, entendendo que essa norma possui eficácia limitada, todavia, na prática, desde o ano de 1988 foram realizadas inúmeras greves, sem que houvesse punição aos servidores por parte da Administração Pública. Nessa mesma medida, também não houve a promulgação de lei complementar por parte do legislador, mesmo após décadas de vigência da Constituição Federal. Diante disto, o STF alterou seu posicionamento quanto à eficácia das decisões tomadas em Mandado de Injunção, passando a adotar a teoria concretista, conferindo-lhes efeitos mandamentais, e não meramente declaratórios da omissão legislativa, alterando, assim, seu posicionamento acerca da greve.

Não se pode concordar com a assertiva de que apenas os trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho podem exercer o direito de greve, sem desconto em seus vencimentos, pois isso legitimaria abusos, reduzindo o trabalhador do serviço público a uma subcategoria, colocando-o em posição inferior à do trabalhador empregado, por não dispor do exercício de um direito reconhecido e consagrado pela Constituição Federal, por inércia do Poder Legislativo. Seria caso de desigualdade.

A greve é um direito fundamental de cunho social, que deve alcançar a todos os trabalhadores e que, atualmente, tem alcançado, embora sua efetividade ainda não esteja pacificada em relação aos servidores públicos.

3 SINDICALIZAÇÃO, NEGOCIAÇÃO COLETIVA E GREVE

A Constituição Federal de 1988 traz mecanismos de participação, à disposição do cidadão, que lhe permitem intervir nas decisões governamentais. Além disso, prevê a existência de diversos grupos de pressão, em favor de melhorias de condições de vida, saúde e trabalho, entre outras, a favor da coletividade face ao empregador. No caso dos servidores públicos, existe a sindicalização, a negociação coletiva e a greve, embora com relação à negociação coletiva haja uma divergência doutrinária e jurisprudencial acerca de sua utilização no setor público e/ou de sua efetividade, quando de seu uso.

Segundo Sarlet (2018), os direitos de segunda dimensão não englobam somente direitos de cunho positivo, mas também as liberdades sociais, tais como a sindicalização e o direito de greve, entre outros direitos positivados na Constituição Federal. Direitos como filiação sindical ou de manifestação de greve são cronologicamente de segunda geração, diferenciando-se, todavia, dos direitos sociais, pelos mecanismos que os fazem exigíveis ou que asseguram seu conteúdo.

Bonavides e De Andrade (2003) entendem que a exequibilidade da Constituição Federal depende da correspondência entre o seu texto e o equilíbrio real de forças políticas e sociais em determinado momento, ao que uma ordem jurídica estabelecida de forma correta pode ser instrumento significativo de melhoria social. Com o objetivo de efetivar os direitos fundamentais e sociais conquistados com a Constituição, a sindicalização, a negociação coletiva e o direito de greve devem ser exercidos pelos servidores públicos em sua plenitude, visto que são trabalhadores e sofrem as mesmas angústias do setor privado.

3.1 Sindicalização

A Constituição Brasileira garante o direito à sindicalização e, inclusive, a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato; todavia, ela não estabelece uma liberdade absoluta, posto que impõe a unicidade sindical, a sindicalização por categoria e a observância da base territorial mínima¹. A Constituição concede liberdade, a todos, de associação, e, inclusive, preceitua que ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado. A Constituição, em seu artigo 8º, estabelece que compete ao sindicato a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, razão de sua importância (BRASIL, 1988).

No caso dos servidores públicos, a deterioração dos vencimentos e das condições de trabalho, oferecidas pela Administração, além do clima de liberdade que vige com a redemocratização do país, levaram ao surgimento de movimentos sociais de reivindicação. Antes da atual Constituição Federal, o direito à livre associação sindical era permitido somente aos trabalhadores do setor privado, o que gerava uma desigualdade e limitava os servidores públicos em seus direitos. No nível infraconstitucional, o reconhecimento desse direito se deu com o advento da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (BRASIL, 1990), que estabeleceu, no artigo 240 o referido direito:

Art. 240. Ao servidor público civil é assegurado, nos termos da Constituição Federal, o direito à livre associação sindical e os seguintes direitos, entre outros, dela decorrentes:

- a) de ser representado pelo sindicato, inclusive como substituto processual;
- b) de inamovibilidade do dirigente sindical, até um ano após o final do mandato, exceto se a pedido;
- c) de descontar em folha, sem ônus para a entidade sindical a que for filiado, o valor das mensalidades e contribuições definidas em assembléia geral da categoria.

¹ A Convenção n. 87 da Organização Internacional do Trabalho preceitua, diversamente, no artigo 2º, que os trabalhadores e empregadores têm “o direito de constituir as organizações que acharem convenientes”. Essa convenção não foi ratificada pelo Brasil.

É importante destacar que a antiga redação do artigo 240 possuía a previsão da negociação coletiva para os servidores públicos, tendo sido revogado pela Lei nº 9.527 de 10 de dezembro de 1997 (BRASIL, 1997). Até a presente data, o Brasil não ingressou expressamente no grupo de nações em que a negociação coletiva constitui um instrumento democrático de participação dos servidores públicos. Infelizmente, a Administração Pública insiste em práticas autoritárias, que determinam as relações de trabalho pela via unilateral.

A sindicalização está intimamente ligada à negociação coletiva e à greve, uma vez que a negociação é necessária para a deflagração de uma greve, devendo ser proposta entre sindicato e empregador, que, no caso dos servidores públicos, seria a Administração Pública.

Nos termos do artigo 114 da Constituição Federal (BRASIL, 1988),

Art. 114 (...)

§ 1º Frustrada a negociação coletiva, as partes poderão eleger árbitros.

§ 2º Recusando-se qualquer das partes à negociação coletiva ou à arbitragem, é facultado às mesmas, de comum acordo, ajuizar dissídio coletivo de natureza econômica, podendo a Justiça do Trabalho decidir o conflito, respeitadas as disposições mínimas legais de proteção ao trabalho, bem como as convencionadas anteriormente.

Nessa mediação, antes de deflagrar a greve, os sindicatos se mostram essenciais na tentativa de resolver o conflito, evitando, assim, a paralisação dos serviços. Para tanto, a sindicalização é ato necessário para o fortalecimento da entidade², uma vez que o trabalhador passa a contribuir, por meio da contribuição sindical, permitindo a continuidade da prestação de serviços em favor da coletividade da categoria, bem como passa a ter maior participação no cenário de reivindicações.

3.2 Negociação Coletiva

A negociação coletiva é um instrumento de pacificação social, uma vez que é o direito laboral coletivo, reconhecido no plano internacional e no ordenamento jurídico pátrio.³ A negociação coletiva tem seu berço no princípio da liberdade sindical, estatuído no artigo 8º da Constituição Federal de 1988, que, por sua vez, deriva do princípio da livre associação, também previsto constitucionalmente e consubstanciado no artigo 5º, XVII da CF. É reforçada, ainda, pelo direito de greve, inserto no artigo 9º constitucional (BRASIL, 1988), posto que o movimento paredista é resultado da frustração das tentativas de negociação coletiva.

A negociação coletiva é pacificada no setor privado, todavia, no setor público, é um debate acerca do qual ainda não se tem resposta adequada na legislação. A Constituição Federal de 1988 não estabeleceu originalmente de que forma seriam incorporadas ao ordenamento jurídico as normas de direito internacional, razão pela qual coube ao Poder Legislativo efetuar tal disposição por meio da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, que acrescentou na redação do artigo 5º da Constituição a determinação de que tratados e convenções internacionais que versem sobre a proteção dos direitos humanos, em obtendo a aprovação no Congresso Nacional, com as devidas exigências, seriam equivalentes às emendas constitucionais; todavia, não é o que acontece na prática. Ao ratificar uma convenção, o país signatário compromete-se a aplicá-la. Desse modo, o Brasil está vinculado à aplicação da negociação coletiva e deve, portanto, viabilizar esse direito ao servidor público.

² Sobre a liberdade de associação, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, estabelece que: 1. Toda pessoa tem direito à liberdade de reunião e associação pacíficas. 2. Ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação. (...) Artigo XXIII 1. Toda pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego. 2. Toda pessoa, sem qualquer distinção, tem direito a igual remuneração por igual trabalho. 3. Toda pessoa que trabalhe tem direito a uma remuneração justa e satisfatória, que lhe assegure, assim como à sua família, uma existência compatível com a dignidade humana, e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social. 4. Toda pessoa tem direito a organizar sindicatos e neles ingressar para proteção de seus interesses.

³ No plano internacional, existe a Organização Internacional do Trabalho, por meio da Convenção nº 154, de 1981, da OIT, ratificada pelo Brasil, mas que não se aplica aos servidores públicos. E no plano nacional, tem o artigo 8º, VI, da Constituição Federal de 1988, que estabelece a obrigatoriedade da participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho.

Sobre negociação coletiva, Gaia (2017, p. 3), estabelece que

A negociação coletiva de trabalho, por meio da celebração de convenções e de acordos coletivos de trabalho, representa a manifestação do princípio da autonomia da vontade das partes. Pressupõe-se de um lado, portanto, a igualdade entre os atores sociais negociantes. Por outro lado, a negociação coletiva de trabalho é reconhecida como um dos instrumentos para efetivar o direito fundamental social da proteção do hipossuficiente. A atividade negocial no âmbito trabalhista objetiva melhorar as condições de labor e, consequentemente, reduzir as desigualdades existentes entre o capital e o trabalho.

No dia 1º de junho de 2015, dirigentes de sindicatos de servidores públicos foram ouvidos na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, e cobraram a regulamentação do direito de negociação coletiva, previsto na Convenção 151 da Organização Internacional do Trabalho para o setor público. Foi consenso, entre os sindicalistas, que a institucionalização da negociação coletiva no serviço público antecede a regulamentação do próprio direito de greve para os servidores. Em decorrência da falta de espaço para negociação, muitas categorias são obrigadas a promover paralisações dos serviços. A Confederação dos Servidores Públicos do Brasil comunga do mesmo pensamento, e considera que o debate sobre o direito de greve não tem sentido sem o direito à negociação, por estarem intimamente relacionados. O princípio da negociação coletiva entre servidores públicos e governo está previsto na Convenção 151 da OIT, o qual foi ratificado pelo Brasil,⁴ e, consequentemente, deveria ter aplicabilidade (ALTAFIN, 2015).

Para Nunes Junior (1996, p. 61), “paulatinamente, passou-se da negociação informal para a formal (...). Os métodos e procedimentos adotados no setor privado exerceram grande influência sobre a institucionalização da negociação coletiva no setor público”, observadas as peculiaridades deste setor. Segundo Kreuz (2021), não é proibida a realização de negociação coletiva para outros fins que não apenas a discussão de condições de trabalho, apesar do que diz o Supremo e parte da doutrina. Segundo a autora, há um esvaziamento do conteúdo da greve quando não há a possibilidade de negociação coletiva, pois acaba sendo um instrumento meramente figurativo, não gerando efeitos concretos para o atendimento das reivindicações da categoria. Diz, ainda, que

Apenas com a efetivação do direito à negociação coletiva do servidor se garante o conteúdo jurídico e político adequado ao direito de greve, que passa a ser exercido como alternativa a uma tentativa frustrada de acordo coletivo entre sindicato e Administração. E, ao longo da greve, há a possibilidade de se garantir tais demandas através de novas negociações entre as partes, além da possibilidade de utilização de formas alternativas de resolução do conflito. Não há, assim, qualquer sentido em se atribuir o direito de greve a esse grupo de trabalhadores sem que lhes seja garantido o diálogo com a Administração em torno tanto da remuneração quanto das demais condições de trabalho (KREUZ, 2021, p. 12).

Do mesmo modo que a negociação coletiva realizada entre a administração e o sindicato dos servidores é possível antes de deflagrar a greve, deveria ser possível também para fins de pacificá-la.

Para Camargos (2020), o governo da época, pretendia enviar ao Congresso Nacional uma proposta de Reforma Administrativa que trata da questão da negociação coletiva, isso porque, como discutido, a Constituição de 1988 não assegura, de forma explícita, o direito de negociação coletiva, o que ocasionou uma espécie de vácuo jurídico nas relações laborais entre os servidores públicos e o Estado, mesmo com a previsão na Lei nº 8.112/1990, de garantias para o exercício da atividade sindical, com alusão à negociação coletiva (CAMARGOS, 2020).

Neste sentido, Camargo (2020) entende que a regulamentação do direito de negociação coletiva dos servidores é desejável e possui viabilidade do ponto de vista legal, havendo, em tramitação, dois projetos de lei com igual teor, que poderiam ser apreciados e aprovados na atual legislatura.

⁴ Segundo Altafin (2015), o texto foi ratificado em 2010 pelo Congresso e, em 2013, o governo federal publicou o Decreto 7.944/2013, assumindo o compromisso de adaptar a legislação nacional, para que a convenção entre em vigor, sendo essa a regulamentação que está sendo cobrada pelos sindicalistas.

3.3 Greve

Considerada como um dos acontecimentos de maior complexidade e repercussão social, a greve traz consequências imediatas e de grande movimentação coletiva. É instrumento de reivindicação e não pode servir como meio de vingança, nem mesmo possuir a finalidade de prejudicar a empresa ou ser instrumento de terrorismo. A verdade é que, no caso do setor público, a Administração Pública viola os direitos dos servidores, não concorda com os termos propostos na negociação coletiva, e, como consequência, os servidores deflagram greve.

Ao deflagrar a greve, os direitos da comunidade são violados, uma vez que a sociedade fica sem a prestação de determinados serviços e/ou com sua capacidade de atendimento reduzida, burocratizando o sistema. Trata-se, todavia, de dois pesos, dois direitos a serem respeitados, os quais devem ser sopesados. As discussões judiciais sobre greve não possuem apenas conteúdo jurídico, mas ensejam dimensões de diversas ordens.

Etimologicamente, o termo greve é derivado do léxico *plage de sable*, em alusão ao tipo de solo da margem do Rio Sena em Paris, local onde os operários reuniam-se para arremessar pequenos seixos (do francês *grave*) contra o muro de regulação da água (PINTO, 1999). Do ponto de vista jurídico, a greve constitui o legítimo exercício à suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador, nos termos da Lei nº 7.783/89 (BRASIL, 1989). A Constituição Federal, por sua vez, qualifica a greve como um direito fundamental, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses a serem defendidos, conforme disposto em seu artigo 9º (BRASIL, 1988).

Por uma questão óbvia, ante a complexidade das paralisações e a necessidade de preservar outros direitos, a própria Constituição tratou de estabelecer, em seu artigo 2º, que os excessos cometidos sujeitarão os responsáveis às penalidades legais (BRASIL, 1988). Assim, é possível deduzir que o direito de greve, embora legítimo, haverá de ser exercido dentro de certos limites, posto que não absoluto. O juízo de ponderação entre bens jurídicos a serem tutelados há de ser feito constantemente, para evitar injustiças.

Comumente se fala em greve enquanto luta do trabalhador, em oposição aos interesses da sociedade, que seria, na verdade, vítima das manifestações virulentas dos sindicatos. Instada pela imprensa de massa, muitas vezes, por meio de informações incompletas ou deturpadas, a sociedade acaba por aliar-se ao empregador, evidenciando a natureza antipática do instituto da greve. Os questionamentos existentes residem na potencial violação causada pelo movimento aos interesses da sociedade e a outros direitos fundamentais. Por certo, tais suposições acabam por influenciar a interpretação prática da greve.

A greve é, pois, um fato social, que pode ser interpretado de inúmeras maneiras. Não obstante, numa perspectiva democrática, será sempre necessária uma análise profunda, crítica e madura, a fim de que seja instaurado um diálogo amplo em cada manifestação coletiva das massas, dos servidores públicos. Sua deflagração ocorre por meio de movimento organizado. Há de se ressaltar, ainda, que somente os sindicatos legítimos e representativos conseguem contar com o grau de organização necessário para dirigir o movimento e conquistar avanços.

O direito de greve aos servidores públicos foi conferido por meio de decisão do Supremo em Mandados de Injunção. Nos três mandados, entretanto, tomou-se o cuidado de deixar claro que aquela Corte não estaria legislando, mas dando uma solução à inércia do Poder Legislativo. A eficácia *erga omnes* da decisão proferida nos Mandados de Injunção demonstrou ser o julgado aplicável aos servidores públicos em geral, contudo, até que sobrevenha lei disciplinando especificamente o tema, o regime de greve aplicável aos servidores públicos é a Lei nº 7.783/1989, com as adaptações feitas pelo Supremo no julgamento dos Mandados de Injunção nº 670, 708 e 712. Existem, em tramitação, vários projetos de lei para a regulamentação da greve dos servidores públicos, tais como os de nº 4.497/2001, nº 6.032/2002, nº 6.191/2002, e, nesse contexto, a sociedade almeja a promulgação de uma lei que não vise “coibir” o direito de greve, mas que, ao contrário, garanta o seu pleno exercício.

4 EFETIVIDADE DO DIREITO DE GREVE

Com lei ou sem lei, as greves se manifestam, mas não aleatoriamente, sem propósito. Elas surgem em meio a um caldeirão efervescente, que acaba por atingir a todos. Trata-se de luta, de um lado, e de resistência, de outro, cada classe defendendo seus interesses. Assim, a greve é um meio de reivindicação e não um conflito coletivo.

No que tange à negociação coletiva, sob o fundamento de que a Constituição Federal não estendeu o direito de greve aos servidores públicos, bem como não teria garantido o reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho, parte da doutrina e jurisprudência negava à categoria a possibilidade de negociação coletiva com os entes públicos, em total desprezo pelos direitos sociais conquistados. Embora as convenções e acordos coletivos de trabalho não estejam previstos expressamente no inciso XXVI do artigo 7º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o direito à negociação coletiva deve ser estendido aos servidores públicos, sob pena de tolher o direito de greve ou de que este seja exercido de forma ineficaz.

Parte da doutrina defende a impossibilidade de negociação coletiva, em razão do princípio da legalidade. Outra parte, por sua vez, acredita ser plenamente capaz, em função da democracia. O posicionamento majoritário, até a presente data, é pela negativa do exercício desse direito, com o objetivo de pôr fim ao movimento grevista, sendo, inclusive, apoiado pelo Supremo.

A Constituição Federal afirmou a possibilidade de realização de negociação coletiva, em que a participação das entidades sindicais é obrigatória, todavia, não há menção expressa no texto constitucional à negociação coletiva como garantia para os servidores públicos. Trata-se de uma questão de ponderação de princípios. Encontram-se em conflito, no presente caso, o princípio da legalidade e o do reconhecimento da negociação coletiva, amparada na democracia brasileira, visando à resolução de conflitos entre os servidores públicos e a Administração Pública. Para Alexy (2017, p. 90), os princípios são verdadeiros comandos de otimização, ou seja, “normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes”; já as regras, são normas que apenas podem ser cumpridas ou descumpridas.

Para Pietro (2022), seria impossível estender aos servidores públicos as convenções e os acordos coletivos, pois esses instrumentos seriam peculiares do setor privado e, portanto, incompatíveis com o regime funcional público. Para a citada autora, o artigo 37, VII, exige expressamente lei específica que lhe defina os limites e, portanto, o direito de greve do trabalhador, citado no artigo 9º da Constituição, teria sido disciplinado pela Lei nº 7.783, de 28/6/89, a qual deixa claro que o artigo 16 estabelece que as disposições dessa lei não se aplicam aos servidores públicos, ao disciplinar: “para os fins previstos no artigo 37, inciso VII, da Constituição, lei complementar definirá os termos e os limites em que o direito de greve poderá ser exercido”.

Sobre os dissídios coletivos, Pietro (2022) complementa que estes somente são possíveis nas empresas e fundações de direito privado, uma vez que os servidores da administração direta, fundações públicas e autarquias têm seus cargos, empregos e funções criados por lei própria.

De fato, o STF decidiu que a fixação de vencimentos dos servidores públicos não pode ser objeto de convenção coletiva; contudo, é preciso observar que o que não foi estendido aos servidores públicos foi o resultado da negociação, que são as convenções e os acordos coletivos de trabalho, e não a própria negociação em si. A posição majoritária do STF foi amparada no entendimento de que no Brasil as matérias relacionadas ao aumento de remuneração, criação de cargos e carreiras e ao regime jurídico dos servidores públicos são matérias submetidas à reserva legal.

Os limites constitucionais à negociação coletiva dos servidores públicos são muito estreitos, mas é importante observar que isso não significa inexistência jurídica acerca desta em matéria de servidores públicos. A Constituição Federal assegura ao servidor público civil a livre associação sindical, o que, conseqüentemente, não proíbe os sindicatos dos servidores públicos a negociarem coletivamente em favor da categoria. Além da aplicação da Lei de Greve do setor privado ao setor público, tem-se a previsão legal da tentativa prévia de negociação coletiva como um dos requisitos para a legalidade da greve, o que legitima que esta possa ser alcançada não apenas na deflagração da paralisação, mas também para pôr fim ao movimento.

De acordo com Camargos (2020, p. 4), “A falta de regulamentação dos direitos de negociação e de greve do funcionalismo, portanto, não impediu o diálogo e a construção de alternativas para a solução dos conflitos trabalhistas no setor público”.

A negociação coletiva é, pois, importante instrumento para a efetividade do movimento grevista. O artigo 9º da Constituição Federal assegura o direito de greve aos servidores públicos, que deve ser precedido naturalmente da fase de negociação. Se a greve possui como objetivo persuadir o empregador a estabelecer negociação, a greve somente faz sentido com a negativa das reivindicações e o esgotamento das negociações. Essa participação visa à negociação coletiva, algo possível também aos servidores públicos civis. Na prática, os acordos têm sido uma realidade para dirimir os conflitos coletivos dos servidores públicos. Além disso, a mediação também não é incompatível com o setor público.

Se a greve tende a conflitar com outros direitos fundamentais, então a negociação coletiva torna-se o instrumento imprescindível para a solução do conflito, por meio das entidades representativas, o mais rápido possível. A responsabilidade na resolução do conflito é, pois, mútua entre as partes envolvidas.

Desta feita, para lograr êxito, as greves precisam ser rápidas e eficazes, de preferência, sob a orientação de um advogado, para que não nasçam já mortas em sua origem, pois, quanto mais organizado o movimento, maiores as chances de se obter os resultados pretendidos. Para tanto, todas as etapas precisam ser estudadas, acompanhadas, tuteladas e avaliadas continuamente.

De acordo com Belfort (2005, p. 81),

Para ser o resultado de uma negociação coletiva exigível juridicamente, deve ser transformada em ato administrativo válido, exarado por autoridade competente (...) sobre restrições, também, do entendimento cultural doutrinário e jurisprudencial dominante no sentido que a unilateralidade do estabelecimento das condições de trabalho no setor público, pelo Administrador, seria de natureza ontológica do mesmo.

A questão que se apresenta, contudo, é o fato de que a negociação coletiva, embora exista na Constituição Federal em favor dos servidores públicos e prevista também a nível internacional, não tem sido utilizada para fins de resolução do conflito durante o movimento grevista. Para que a greve atinja sua finalidade, é preciso que, de um lado esteja o sindicato, para tentar todos os meios legítimos de alcançar as melhorias almejadas, e do outro, que existam instrumentos capazes de abrir o diálogo com a Administração Pública. A negociação coletiva faz esse papel.

Napoli (2014) entende que não pode ser negado o direito à negociação coletiva ao setor público:

Se é assegurado aos servidores públicos o direito de livre associação sindical e de greve (art. 37, VI e VII), e considerando que há norma incorporada ao ordenamento interno possibilitando a negociação coletiva (Convenção 151 da OIT), não há como negar aos servidores públicos este direito, intrinsecamente ligado aos direitos previstos no art. 37, VI e VII, CF/88. Os princípios da legalidade, da reserva legal e os pertinentes ao orçamento público deverão ser respeitados, de modo que a negociação coletiva no âmbito da Administração Pública não poderá, por exemplo, criar aumento de salários, por ser matéria que depende de lei (art. 37, X e 169, CF/88). Mas poderão ser objeto da negociação, por exemplo, reivindicações relativas a meio ambiente de trabalho, distribuição dos serviços, qualificação dos servidores, planos de promoção, além do compromisso da Administração quanto ao envio de projetos de lei para atendimento das questões remuneratórias.

Não há como conceber efetividade ao movimento grevista dos servidores públicos sem que a negociação coletiva possa ser realizada. De forma otimista, as cláusulas normativas econômicas de uma negociação coletiva deliberada com a Administração Pública, possuem validade máxima e eficácia plena. Para esse autor, essas cláusulas são válidas, posto que são fruto de um diálogo racional firmado entre entes que, indiscutivelmente, possuem o mínimo existencial para pactuarem e são eficazes em razão da limitação territorial, funcional e aquiescência da negociação, visto que houve disposição de ambos para a celebração de um pacto.

A regulamentação do direito de greve e de negociação coletiva dos servidores permitirá a estes e ao Estado previsibilidade e segurança jurídica em relação à evolução dos gastos com a folha de pagamento, melhoria das condições de trabalho dos servidores e com a gestão transparente dos recursos públicos, dentre outros benefícios coletivos, minimizando o antagonismo existente nas relações de trabalho entre Estado e servidores (CAMARGOS, 2020), razão da importância de sua regulamentação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito de greve, apesar de naturalizado no serviço público, ainda padece de efetividade, devido principalmente à vedação da negociação coletiva no serviço público. Em regra, a greve somente pode ser deflagrada após frustradas as tentativas de negociação. No caso de servidores públicos, como não é reconhecido o direito de negociação coletiva, em tese pode ser iniciado o movimento grevista, sem o esgotamento da negociação coletiva.

A efetividade do direito de greve dos servidores públicos depende do reconhecimento do poder vinculante do termo de acordo de greve, firmado durante o movimento grevista ou no seu encerramento. Não reconhecido o poder vinculante do acordo de greve, a categoria não tem a segurança necessária para encerrar o momento grevista e aguardar o cumprimento do acordado em atividade.

O fato de a remuneração do servidor somente poder ser fixado ou alterado mediante lei de iniciativa privativa, não desnatura o poder vinculativo do termo de acordo que estabeleça, a obrigação, o gestor público encaminhar o projeto de lei para o Poder Legislativo. Considerar o termo de acordo de greve como desprovido de força executiva banaliza o direito de greve, pois os servidores terão que fazer greve para a conquista dos direitos e, depois, outra greve, para o cumprimento do acordado.

O exercício do direito de greve pode se tornar abusivo pelo decurso natural do tempo de greve, quando não mais produz os efeitos de persuadir o empregador a negociar, mas deve ser responsabilizada a parte que deu causa ao decurso do tempo sem negociar.

6 REFERÊNCIAS

- ALEXY, R. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. 5. Tiragem. São Paulo: Malheiros, 2017.
- ALTAFIN, I. G. *Sindicatos cobram direito de negociação coletiva no serviço público*. 2015. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/06/01/sindicatos-cobram-direito-de-negociacao-coletiva-no-servico-publico>. Acesso em: 15 out. 2021.
- BELFORT, F. *Apontamentos de direito coletivo*. São Luís: Lithograf, 2005.
- BONAVIDES, P.; DE ANDRADE, P. *História Constitucional do Brasil*. Porto, Portugal: Universidade Portucalense Infante D. Henrique, 2003.
- BRASIL. *Consolidação das Leis do Trabalho*: aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1943.
- 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. *Diário Oficial da União*, seção 1, Rio de Janeiro, RJ, 16 mar. 1946.
- BRASIL. Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. *Diário Oficial da União*, seção 1, Rio de Janeiro, RJ, 01 nov. 1952.
- BRASIL. Lei nº 4.330, de 1º de junho de 1964. Regula o direito de greve, na forma do art. 158, da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, 3 jun. 1964, retificado em 15 jun. 1964 e retificado em 19 jun. 1964.
- BRASIL. Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, 15 dez. 1983.
- 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. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, 29 jun. 1989.
- 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. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, 19 abr. 1991.
- BRASIL. Lei nº 9.527 de 10 de dezembro de 1997. Altera dispositivos das Leis nºs 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.460, de 17 de setembro de 1992, e 2.180, de 5 de fevereiro de 1954, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, 11 dez. 1997.
- BRASIL. Decreto nº 7.944, de 6 de março de 2013. Promulga a Convenção nº 151 e a Recomendação nº 159 da Organização Internacional do Trabalho sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, firmadas em 1978. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, 7 mar. 2013.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil - 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 2016.

- CAMARGOS, R. C. M. *Cadernos da reforma administrativa: Caderno 3 – A regulamentação do direito de negociação coletiva e de greve no setor público*. Brasília: FONACATE, 2020.
- GAIA, Fausto Siqueira. *Negociação coletiva de trabalho: limites e fundamentos sociais*. *Direito & Paz*, São Paulo, SP, Lorena, Ano IX, n. 36, p. 3-17, 1º Semestre, 2017.
- KREUZ, L. R. C. *Negociação coletiva do servidor público sob a ótica das convenções n. 151 e 154 da organização internacional do trabalho*. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=fc4c3b5809a65c60>. Acesso em: 1º nov. 2021.
- MONTINEGRO, M. M. F. *O Direito de greve no serviço público e a proibição do comportamento contraditório*. 2015. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/noticias/o-direito-de-greve-no-servico-publico-e-a-proibicao-do-comportamento-contraditorio/235927145>. Acesso em: 1º nov. 2021.
- NAPOLI, C. C. C. *A liberdade sindical e a negociação coletiva na Administração Pública*. 2014. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/27121/a-liberdade-sindical-e-a-negociacao-coletiva-na-administracao-publica>. Acesso em: 1º nov. 2021.
- NUNES JÚNIOR, A. T. *Sindicalização, Negociação coletiva e direito de greve dos servidores públicos*. 1996. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176451/000509944.pdf?sequence=3>. Acesso em: 1º nov. 2021.
- ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos> Acesso em: 8 fev. 2018
- PIETRO, M. S. Z. D. *Direito administrativo*. 35. ed. Rio de Janeiro: Grupo Gen, 2022.
- PINTO, José Augusto Rodrigues. *Direito sindical e coletivo do trabalho*. São Paulo: LTr, 1999.
- SARLET, I. W. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.
- STF. *Supremo determina aplicação da lei de greve dos trabalhadores privados aos servidores públicos*. 2007. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=75355>. Acesso em: 28 out. 2021.
- SÜSSEKIND, A. L. *Convenções da OIT*. 2. ed. São Paulo: LTr, 1998.

Todo conteúdo da Revista Direito em Debate está
sob Licença Creative Commons CC – By 4.0