



UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
Faculdade de Direito e Relações Internacionais
Curso de Direito - FADIR

Débora Luiz de Lima

**O direito de greve do servidor público frente à omissão do Legislativo e
consequente atuação da Suprema Corte**

Dourados - MS
2018

Débora Luiz de Lima

**O direito de greve do servidor público frente à omissão do Legislativo e
consequente atuação da Suprema Corte**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca examinadora da Universidade Federal da Grande Dourados, como pré-requisito para obtenção do título em Bacharel em Direito, sob a orientação do Prof. Me. Arthur Ramos do Nascimento.

**Dourados - MS
2018**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

L732d Lima, Debora Luiz De

O direito de greve do servidor público frente à omissão do Legislativo e consequente atuação da Suprema Corte / Debora Luiz De Lima -- Dourados: UFGD, 2018.

42f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Arthur Ramos do Nascimento

TCC (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito e Relações Internacionais, Universidade Federal da Grande Dourados.

Inclui bibliografia

1. Direito de greve. 2. Servidor público. 3. Supremo Tribunal Federal. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.



UF
GD

ATA DE DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Em 02 de fevereiro de 2018, compareceu para defesa pública do Trabalho de Conclusão de Curso, requisito obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Direito o (a) aluno (a) **Debora Luiz de Lima** tendo como título “**Direito de Greve do Servidor Público frente a Omissão do Legislativo e Consequente Atuação da Suprema Corte**”.

Constituíram a Banca Examinadora os professores Me. Arthur Ramos do Nascimento (orientador/a), Esp. Bruno Alexandre Rumiatto (examinador/a) e o Esp. Daniela Menin (examinador/a).

Após a apresentação e as observações dos membros da banca avaliadora, o trabalho foi considerado (a) aprovado.

Por nada mais terem a declarar, assinam a presente Ata.

Observações: _____

Assinaturas:

Me. Arthur Ramos do Nascimento
Orientador/a

Esp. Bruno Alexandre Rumiatto
Examinador/a

Esp. Daniela Menin
Examinador/a

Dedico essa monografia a todos aqueles que me apoiaram para sua realização, em especial, a minha família, nas pessoas de meus pais, Pedro e Maria das Graças, e de meus quatro irmãos: Adriana, Andréia, Pedro e Mirian, sem a qual tudo isso, incluso a vida, não teria o menor sentido.

AGRADECIMENTOS

Agradeço sempre e primeiramente a Deus, pelo dom da vida, pela graça de chegar até aqui e pela alegria em poder servi-lo. A minha família, pelos valores, amor e apoio que me fizeram ser quem sou e me proporcionaram as condições necessárias para melhor viver a vida e todos esses anos de graduação.

Ao Paulo, amado noivo, que além de apoiar todo projeto acadêmico pessoal, sempre tem uma palavra de incentivo e conforto a dizer.

Aos amigos para toda vida: Carol, Larissa, Evone, Jéssica e Matheus, sem a qual os dias e até as noites, na Universidade, não teriam a menor graça.

Aos professores do curso, em especial ao Mestre Arthur Ramos do Nascimento, que com paciência e dedicação orientou de forma a tornar realidade esse sonho de conclusão de curso.

Por último, a todos os servidores públicos da Universidade Federal da Grande Dourados, por ajudarem a fazer da instituição a melhor do Mato Grosso do Sul.

“Porque para Deus nada é impossível”.

Lucas 1:37.

RESUMO

Diante da histórica luta dos trabalhadores tanto no cenário nacional quanto internacional através de movimento pederista, torna-se importante adentrar no estudo desse recurso e recente direito constitucional chamado greve. Nesse sentido, o presente trabalho visa à análise da aplicabilidade desse direito para os servidores públicos, como trabalhadores que estão a mercê, primeiro da falta de legislação específica que regule o direito de greve e segundo, das decisões do Supremo Tribunal Federal que tentam amenizar o caos instalado. A temática, além de ainda ser alvo de debates no cenário jurídico nacional devido à omissão do Legislativo e consequente atuação da Suprema Corte, tem caráter interdisciplinar, pois envolve o Direito Constitucional, Direito do Trabalho e Direito Administrativo para sua completa compreensão. Utilizou-se, para o estudo, da metodologia do tipo bibliográfico descritivo a partir de referências publicadas, analisando-as por meio de uma revisão sistemática e crítica na busca por descrever, ponderar e interpretar os fatos encontrados. Percebeu-se que a greve como um direito social fundamental, deve atender a todos os servidores públicos civis, como um instrumento de reivindicação por melhores condições de trabalho e salário, com o intuito de promover a melhor prestação de serviços aos cidadãos. Para tanto, torna-se necessário uma urgente atuação do Poder Legislativo, que ao cumprir com sua obrigação prevista constitucionalmente, legisle sobre o direito de greve e assim pacifique os entendimentos, a fim de se garantir concretamente o direito de greve aos servidores públicos civis.

Palavras-chave: direito de greve; servidor público; Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT

Faced with the historic struggle of workers both nationally and internationally through the wall movement, it becomes important to enter into the study of this resource and recent constitutional right called a strike. In this sense, this paper aims to analyze the applicability of this right to public servants, as workers who are at the mercy, first of the lack of specific legislation that regulates the right to strike and second, of the decisions of the Federal Supreme Court that try to soften the chaos installed. The subject matter, besides being still the subject of debates in the national legal scenario due to the omission of the Legislative and consequent action of the Supreme Court, has an interdisciplinary character, since it involves the Constitutional Law, Labor Law and Administrative Law for its complete understanding. The methodology of the descriptive bibliographic type was used for the study from published references, analyzing them through a systematic and critical review in the search to describe, ponder and interpret the facts found. It was realized that the strike as a fundamental social right, must attend all civil servants, as an instrument of claim for better working conditions and salary, with the intention of promoting the best provision of services to citizens. In order to do so, it is necessary to act urgently by the Legislative Branch, which, in complying with its constitutionally mandated obligation, legislates on the right to strike and thus pacifies the agreements, in order to concretely guarantee the right to strike civil servants.

Keywords: right to strike; public server; Federal Court of Justice.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	08
1 DO DIREITO DE GREVE.....	11
1.1 HISTÓRIA DA GREVE NO CENÁRIO MUNDIAL.....	11
1.2 HISTÓRIA DA GREVE NO BRASIL	13
1.3 CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA DO DIREITO DE GREVE	16
2 DO DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO.....	18
2.1 DOS SERVIDORES PÚBLICOS	18
2.2 DO SERVIÇO PÚBLICO	20
2.3 PRINCÍPIOS APLICÁVEIS À PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO.....	21
2.4 O CONFLITO ENTRE O DIREITO DO SERVIDOR E DA SOCIEDADE...	23
3 DA OMISSÃO DO LEGISLATIVO A ATUAÇÃO DA SUPREMA CORTE.....	26
3.1 O MANDADO DE INJUNÇÃO COMO INSTRUMENTO DE ATUAÇÃO .	26
3.2 DA APLICABILIDADE DA LEI DE GREVE DO SETOR PRIVADO	29
3.3 O CORTE DE PONTO DE SERVIDOR GREVISTA	31
3.4 VEDAÇÃO A GREVE AOS SERVIDORES DA ÁREA DE SEGURANÇA	33
CONCLUSÃO.....	35
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	38

INTRODUÇÃO

Território, Povo e Soberania. O tripé constitutivo e essencial do conceito de Estado é fundamento da República Federativa do Brasil como um Estado Democrático de Direito. Para sua efetivação, contudo, torna-se indispensável uma Administração Pública capaz de gerir e administrar de modo a atender às necessidades do povo, dentro e fora dos seus limites geográficos e garantir a sua soberania (MAFRA, 2014).

Os agentes públicos, nesse sentido, se mostram como fundamentais para a concretização dessas necessidades, uma vez que prestam serviço para o bom andamento da Administração Pública. Na verdade, o servidor público é a condição de existência da Administração Pública, visto que esses trabalhadores materializam os atos de administração e gestão pública (CADENAS, 2008).

O agente público, pela definição legal dada pelo artigo 2º da Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429/92, é aquele indivíduo que mesmo de forma transitória, com ou sem prestação pecuniária, exerça atividade “por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função” na administração direta, indireta ou fundacional em qualquer dos Poderes (BRASIL, 1992).

Como visto, o termo agente público se apresenta de forma abrangente, incluindo de agentes administrativos a políticos. Enquanto os políticos são aqueles que exercem mandato através de eleição, o agente administrativo é aquele que trabalha com subordinação e mediante prestação pecuniária podendo ser empregado público, quando regido pela legislação trabalhista, ou funcionário público, quando regido por estatuto. Este último pode-se dizer, é essencialmente o servidor público (MARQUES, 2005).

O servidor público, diferentemente do empregado público, não é regido pela Consolidação das Leis do Trabalho, a qual concede ao trabalhador o caráter de hipossuficiência em relação ao seu empregador, ou seja, máxima proteção concedida pelo Estado a fim de dar maiores poderes para a solução de conflitos. O servidor público não recebe esse tratamento, pelo menos não de forma integral (MARQUES, 2005).

Isso ocorre, porque o trabalho realizado pela administração pública é tido como essencial, reflexo dos interesses gerais da sociedade. Dessa forma, o Direito do Trabalho “praticamente se desfigura”, fazendo com que o trabalhador tenha dificuldade ou mesmo

limitação para a garantia de seus direitos enquanto trabalhador, principalmente no que concerne à reivindicação por melhores condições de salário e trabalho.

Apesar dessa realidade, “parece evidente que qualquer trabalhador deva ter o direito de reivindicação assegurado pela sociedade e que, no impasse da negociação, também deva a ele ser garantido o exercício do direito de greve” (CUNHA, 2015).

Nesse sentido, a greve se mostra também para o servidor público como a última *ratio*, ou seja, como um último recurso a fim de se reivindicar melhores condições de trabalho. A greve, então vista como direito social dos trabalhadores, tem previsão no artigo 9º da Constituição Federal de 1988.

Tal direito constitucional, pode ser definido como a paralisação do serviço prestado, quando o empregador de forma inflexível, ignora as reivindicações ou mesmo se mostra inapto a negociação. Esse mecanismo é utilizado na tentativa de pressionar o detentor dos meios de produção e pagador do salário a atender as exigências dos trabalhadores (MANUS, 2017).

Para a efetivação dessa garantia constitucional ao servidor público, é necessária uma lei específica, com o intuito de disciplinar o direito de greve. Esse entendimento foi dado pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, artigo 37 da Constituição Federal de 1988. No entanto, até o momento, somente há regulamentação desse direito para o setor privado, pela Lei nº 7.783 de 1989, inexistindo na Administração Pública.

A omissão do Legislativo, no setor público, implica numa série de complicações tanto para o servidor quanto para a Administração, além disso existem inúmeras divergências quanto a forma e modo de aplicação desse direito, principalmente quanto aos seus limites (CONCEIÇÃO, 2008).

As divergências logo recaíram ao Supremo Tribunal Federal. A Suprema Corte, na tentativa de suprir a omissão do Legislativo, decidiu pela aplicação “naquilo que couber” da Lei de Greve do setor privado na Administração pública. Essa decisão gerou diversas discussões, afinal, essa lei não se aplicaria ao servidor público (QUEIROGA, 2012).

Diante dessa realidade conturbada, o presente trabalho tem por fim compreender a aplicabilidade do direito de greve para o servidor público na atualidade. Ao fazer isso, por certo, considera-se a ausência de lei específica e as formas que a Suprema Corte se utilizou na tentativa de suprir essa lacuna legal.

Para tanto, torna-se necessário analisar, primeiramente, a história, conceito e natureza jurídica da greve, para se melhor compreender sua trajetória enquanto movimento trabalhista,

direito e garantia constitucional. Da mesma forma, compreender as diferenças da aplicabilidade do direito no setor público principalmente diante da falta de lei específica que a discipline.

Ainda, identificar além das decisões do Supremo Tribunal Federal sobre o direito de greve para o servidor público, as implicações desses entendimentos no cenário nacional. Tais análises, mostram-se indispensáveis para a completa compreensão da temática.

Para tanto, o presente trabalho se utilizou da metodologia do tipo bibliográfico descritivo, por meio de leituras, fichamentos, resumos e resenhas sobre a temática. Conforme Baruffi (2004), esse tipo de pesquisa expõe e explica referências anteriormente publicadas analisando-as por meio de uma revisão sistemática com o objetivo de entrar em contato com o que já foi escrito, exigindo uma atitude crítica.

Andrade (2005) reforça ainda, que a pesquisa descritiva, busca descrever, analisar e interpretar os fatos ou fenômenos encontrados. Pesquisas essas em artigos, livros, revistas, monografias, dissertações, teses e a própria legislação brasileira, utilizando a base de dados de publicação de periódicos indexados disponíveis na internet.

A busca, deu-se através de bancos de dados do Portal de Periódicos da Capes, Scielo e da revista *Âmbito Jurídico*, além de sites confiáveis da internet bem como os que oferecerem conteúdos, dos anos 2002 a 2017. Seguiu-se as normas da ABNT, e pretende servir de subsídio para posteriores pesquisas e apresentações em seminários, congressos entre outros.

O trabalho em si, está dividido em três capítulos: do direito de greve; do direito de greve do servidor público e; da omissão do Legislativo a atuação da Suprema Corte. Tal divisão foram analisados como necessários para a completa compreensão da temática.

O primeiro capítulo é subdividido em: história da greve no cenário mundial; história da greve no Brasil e conceito e natureza jurídica do direito de greve. O segundo em: dos servidores públicos; do serviço público; princípios aplicáveis à prestação do serviço público e; o conflito entre o direito do servidor e da sociedade. Por último, em: o mandado de injunção como instrumento de atuação; da aplicabilidade da lei de greve do setor privado; o corte de ponto de servidor grevista; vedação a greve aos servidores da área de segurança.

1 Capítulo I - DO DIREITO DE GREVE

1.1 HISTÓRIA DA GREVE NO CENÁRIO MUNDIAL

Antes de partir para análise da historicidade, propriamente dita, torna-se importante adentrar à origem do termo greve. A palavra de ascendência francesa, surgiu de *grève* que significa cascalho ou mesmo graveto, remota a Paris, especificamente a uma praça chamada *place de grève*, que detinha esse nome devido ao depósito de cascalho oriundo da canalização do rio Sena, no século XVIII (ROCHA, 2013)

Rocha (2013) esclarece que nesse lugar, a princípio, trabalhadores se reuniam a procura de emprego, mas posteriormente, se tornou ponto de encontro daqueles que aderiam às paralisações por melhores condições de trabalho. Por isso, o nome da praça de Paris foi inspiração para o termo que hoje definimos como greve.

Apesar do termo relativamente recente, há registro de comportamentos de greve datado no antigo Egito, no reinado de Ramsés III. Segundo consta, os trabalhadores, ao não receberem o que havia sido acertado como pagamento, recusaram-se a continuar o trabalho ficando de “pernas cruzadas”. Esse fato, mostra o caráter histórico da aplicabilidade da paralisação do trabalho como instrumento de reivindicação (NASCIMENTO, 2014, p. 1211).

No entanto, a greve, segundo Martins (2013, p. 927) ao interferir nos interesses econômicos dos empregadores por muito tempo foi considerado um “delito”. Assim percebida, especialmente, a época do Direito Romano e na Antiguidade, bem como na Inglaterra do século XVIII, onde foi vista como “conspiração contra a Coroa”.

No mesmo sentido, o autor lembra da Lei *Le Chapellier*, ainda no século XVIII, em que se proibia qualquer tipo de associação de trabalhadores, com intuito de impedir movimentos em prol de melhorias trabalhistas. O Código Penal de Napoleão do século seguinte, não diferente, previa a punição de grevistas com multa e até prisão.

Apesar dessas diversas formas de apresentação histórica da greve, foi na Revolução Industrial, quando seu termo surgiu, que se apresentou como é conhecida hoje. Com berço na Inglaterra, o confronto entre trabalhador e empregado era sinônimo da divisão da sociedade em burguesia e proletariado, esses como maioria trabalhadora em busca de sobrevivência e aqueles como detentores do lucro e dos meios de produção (SOUZA, 2005).

Para se chegar a essa Revolução, foi necessário um grande avanço de maquinário para produção de mercadoria em larga escala. Tal desenvolvimento científico, primeiramente, chegou ao setor agrário e fez com que os métodos de plantio e colheita se tornassem mais eficazes, logo mais produtivos e independentes de tanto esforço humano (COLLYER, 2014).

Com isso, ocorreu o chamado êxodo rural: a mão de obra rurícola, agora excedente, procurou emprego nas indústrias recém instaladas nos centros urbanos (COLLYER, 2014).

Diante dessa realidade, para eles inesperada, somada a necessidade de sobrevivência e sustento familiar, os trabalhadores das indústrias se sujeitaram a horas intensas e intermináveis de trabalho e baixíssimos salários. Tais condições degradantes e sub-humanas fizeram da então Revolução Industrial o momento ideal para que o movimento de greve se instalasse e intensificasse (ALMEIDA, 2010).

Os trabalhadores, a fim de reivindicar por melhores condições de trabalho, deram início a um processo de mobilização e organização contra os empregadores. Com receio do poder maquinário substituir a força humana, os trabalhadores se manifestaram, primeiramente, no chamado “ludismo”, quebrando máquinas fabris (SOUZA, 2005).

Souza (2005) assevera ainda que, essas primeiras manifestações fizeram com que o Parlamento Inglês aprovasse, posteriormente, o agrupamento e associação livre dos trabalhadores. Surge então as *trade unions*, a forma primitiva do que se conhece hoje por sindicato, organização de trabalhadores para defesa dos interesses de toda a categoria, “unificando a luta na busca por maiores direitos e salários”. Olivieri (2007) corrobora, ao afirmar que:

Foi durante a Revolução industrial que as greves se consolidaram como forma de luta dos operários. Na maioria dos países, tornaram-se rapidamente ilegais, já que os proprietários das fábricas tinham mais poder político do que os trabalhadores. Porém, grande parte dos países ocidentais legalizou parcialmente as greves no início do século XX. E, 1º de maio de 1886, uma greve operária em Chicago, nos Estados Unidos, desencadeou uma repressão brutal da polícia contra os trabalhadores e resultou na morte de alguns deles. Esta greve tinha como objetivo o estabelecimento de uma jornada de trabalho de oito horas (contra as 13 horas habituais). Em função de seu saldo sangrento, o 1º de maio transformou-se num símbolo da luta dos trabalhadores e, posteriormente, em dia do trabalhador e do trabalho.

Através desses aspectos históricos da greve, Tavares (2016) consegue observar três posições da greve no cenário mundial. Para ele, na verdade, “surgiram três tendências diferentes dos sistemas jurídicos”, enquanto alguns países mantiveram a punição na área penal por vê-la como crime, outros permitiram a greve e outros, além, a regulamentaram.

A greve então, antes “considerada um delito, depois uma liberdade e posteriormente um direito” (TAVARES, 2016, p.) pode ser considerada como uma das mais complexas

manifestações coletivas da contemporaneidade. Mostra-se dessa maneira, pela sua importância histórica para os trabalhadores, como meio reivindicatório e ferramenta para manutenção e conquista de direitos (CARVALHO, et al., 2017).

1.2 HISTÓRIA DA GREVE NO BRASIL

A greve no Brasil, se comparada ao cenário histórico internacional, obteve diferentes posições jurídicas. Enquanto lá, se deu na ordem delito, liberdade e direito, nacionalmente se apresentou, em primeiro plano, como uma liberdade, transformada logo mais tarde em delito, crime e, por último, como um direito social de previsão Constitucional (TAUMATURGO, 2015, p. 8).

As primeiras Constituições (pós Império) de 1891 e 1934, nada trataram sobre a matéria, “de tal arte, esta [greve] caracterizou-se, praticamente, como um fato, de natureza social, tolerado pelo Estado”. O Código Penal de 1890, ao contrário, até proibiu o exercício da greve, mas esse entendimento durou tão somente até dezembro do mesmo ano, quando foi mudado pelo Decreto nº 1.162 (LEITE, 2002).

A greve, mais tarde, através da redação dada pela então Lei de Segurança Nacional de 1932, foi conceituada como um delito. Acompanhando essa vertente, a Constituição de 1937 em seu artigo 139 observou que “a greve e o *lockout* são declarados recursos anti sociais nocivos ao trabalhador e ao capital, incompatíveis com os superiores interesses da população nacional” (LEITE, 2002).

A então realidade do século XIX era obscura, não somente quanto a posição jurídica da greve no cenário nacional. A oligarquia reinante, em que o poder se centrava na concentração de terras, pairava sobre o país, essa situação somente se desfez com a Revolução de 1930, com a assunção do governo militar representado por Getúlio Vargas (NASCIMENTO, 2015, p. 8).

Com o governo de Getúlio Vargas, instaura-se uma política de industrialização em que é criada a “lei de Sindicalização” nº 19. 770 (imposto sindical), na qual o controle e repressão impediam a participação dos estrangeiros nas direções, controlavam-se as finanças dos sindicatos, além de proibir suas atividades políticas e ideológicas. Nessa época, era imposto para a classe trabalhadora filiar-se ao sindicato oficial, desestruturando os sindicatos autônomos existentes e também desarticulando a luta de classes, tornando-se um órgão assistencialista. Mas isso não impediu que as lutas operárias, sociais e sindicais se desenvolvessem amplamente (ANTUNES, 2009, p. 290, apud NASCIMENTO, 2015, p. 8).

Além da política de Industrialização, a era Vargas (de 1930 a 1945) foi marcada também pela organização das leis trabalhistas. Houve o reconhecimento de direitos como a fixação da

jornada de 8 (oito) horas semanais, descanso remunerado e salário mínimo, direitos esses de grande relevância social que se mantém até a atualidade (SOUZA, 2005, p. 5).

No entanto, é importante destacar que “seu programa de governo neste período estava pautado no controle dos trabalhadores por meio das políticas trabalhistas utilizando forte esquema de repressão às ideias divergentes à época”. Isso significa que apesar do reconhecimento de direitos o discurso e práticas não eram inocentes (SOUZA, 2005, p. 5).

Como se percebe, a década de 1930, no Brasil, foi marcado pelo início das políticas sociais voltadas ao Trabalhador. Isso ocorreu porque houve crescimento dessa população nas áreas urbanas, uma vez que com a busca por melhores condições de vida, os trabalhadores deram início a um êxodo rural (NASCIMENTO, 2015, p. 8).

Diante dessa realidade brasileira, não diferente da Alemanha do século XVIII, os trabalhadores se sujeitaram às péssimas condições de trabalho e salário. Insatisfeitos com toda essa situação, começaram a se organizar com intuito de pressionar o Estado a conceder direitos trabalhistas, por isso o “movimento sindical e a greve estão historicamente unidos” (NASCIMENTO, 2015, p. 9).

Apesar dessa mobilização, Leite (2002) adverte que enquanto em 1938 houve a tipificação da greve como crime, no ano seguinte, em 1939, já houve a previsão de suspensão, despedida por justa causa e a punição máxima de detenção caso a greve fosse deflagrada. No primeiro caso, seria considerada crime se realizada coletivamente por funcionários públicos ou mesmo o incentivo destes para a paralisação do serviço,

A legislação, então, como resposta do Estado aos trabalhadores, entendeu a greve como um artifício que não deveria ser cogitado, pelo menos a princípio pelos servidores públicos. Com isso, o funcionário público estava limitado quanto à possibilidade de reivindicação através da paralisação do serviço prestado (CONCEIÇÃO, 2008).

Conceição (2008) enfatiza, entretanto, que com a entrada em vigor do Código Penal de 1940, a greve foi novamente encarada de forma diferente. Esse diploma legal, somente a considerava como crime se o ato de paralisação do serviço fosse de encontro aos interesses públicos ou mesmo se ferisse a ordem pública.

Toda essa conjuntura só mudou com a Constituição de 1946. O constituinte começou a encarar a greve como um direito que deveria ser disciplinado por uma lei ordinária, logo, em março do mesmo ano, um Decreto-lei entrou em vigo admitindo o direito de greve somente para as atividades acessórias, ou seja, consideradas como não essenciais (GONÇALO, 2015).

Posteriormente, com a Constituição de 1967, houve o reconhecimento do direito de greve aos trabalhadores, mas ainda com ressalva quanto às atividades essenciais. Diante da dificuldade de identificar tais atividades e suas abrangências, dezoito anos mais tarde foi editada um novo Decreto-lei a fim de especificar cada uma delas, dentre as quais os serviços de atenção básica como água e energia elétrica estavam incluídos (MARTINS, 2013, p. 928).

Apesar desse considerável avanço na legislação brasileira, o direito a greve não foi concedido aos servidores públicos, que se viram excluídos enquanto trabalhadores. Os funcionários da Administração pública tiveram de se limitar no que concerne a forma de reivindicação por melhores condições de trabalho (MARTINS, 2013, p. 929).

Foi com a Constituição Federal de 1988 que o quadro do direito de greve se transformou. Ainda como a Lei Maior regente, reconhece o direito de greve a todos os trabalhadores como direito social, previsto para assegurar aos trabalhadores um meio drástico, porém eficaz, de defesa de seus interesses sem distinção de setor privado ou público (QUEIROGA, 2012).

Com essa previsão constitucional nasceu a necessidade de lei esparsa, primeiro para regulamentar esse direito e segundo, para especificar as atividades essenciais que se mostram inadiáveis à população e por esse motivo não cabe a aplicação do direito de greve. Para tanto, logo em 1989 foi criada a lei para regular o direito, mas tão somente surgiu para o setor privado (TAUMATURGO, 2015).

Enquanto isso, quase 30 anos após a promulgação da Constituição, os servidores públicos ainda não possuem uma lei para reger o seu direito de greve. Os trabalhadores, diante disso, se veem sem a aplicação concreta de uma garantia constitucional tão importante e de certa forma limitados enquanto meio reivindicatório (TAUMATURGO, 2015).

Diante dessa realidade, pode-se afirmar de forma genérica de que a greve no Brasil, passou de crime a direito constitucional e abarcou todos os trabalhadores. Como direito no país, pode ser vista numa perspectiva mais complexa, a medida que pode ser mitigado face a conflitos de direitos, como ocorre em atividades essenciais, mas em suma se tornou uma grande ferramenta, principalmente para os servidores públicos que por muito tempo se viram proibidos de a exercerem (CONCEIÇÃO, 2008).

Nesse diapasão, a história da greve quase que acompanhou o caminhar de todas as Constituições brasileiras. Como ferramenta de reivindicação, mostrou sua grande importância tanto no cenário mundial quanto nacional, uma vez que ao interferir na vida trabalhista, como uma realidade social, fez mover o Direito.

1.3 CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA DO DIREITO DE GREVE

A evolução histórica da greve no cenário internacional e brasileiro permite observar uma série de mudanças quanto ao seu conceito, visto que passou de liberdade a delito e de crime a direito. Hodiernamente, numa visão positivista, pode ser conceituado através do artigo 2º da Lei 7.783 de 1989 como a “suspensão coletiva, temporária e pacífica total ou parcial, de prestação pessoal de serviços ao empregador”.

Como suspensão coletiva, entende-se pela necessidade da pluralidade de trabalhadores. Martins (2011, p. 868) enfatiza que somente um indivíduo deflagrando a paralisação não configura greve. Para o autor, a temporariedade da paralisação também se mostra como um aspecto importante, uma vez que prolongado pode levar ao fim do contrato, no caso do setor privado.

A pacificidade, por último, mas não menos importante, é requisito para a conceituação e conseqüentemente deflagração de greve. Tal condição, de imediato, proíbe atos de violência praticados por trabalhadores para início ou mesmo manutenção da greve, que deve ser feita de forma ordenada, sem nenhum tipo de agressão ao patrimônio e principalmente às pessoas (MARTINS, 2011, p. 868). Queiroz (2011), em relação a esses entendimentos, completa que:

A greve possui as seguintes características: é um movimento de caráter coletivo; há uma omissão coletiva quanto ao cumprimento das respectivas obrigações contratuais pelos trabalhadores; tem o caráter de exercício coercitivo coletivo e direto, o que não autoriza atos de violência contra o empregador, seu patrimônio e contra os colegas empregados; a greve deve possuir objetivos bem definidos, que, em geral, são de natureza econômico-profissional ou contratual trabalhista; e é enquadrada, regra geral, como um período de suspensão do contrato de trabalho, mas pode eventualmente, invocando o princípio da exceção do contrato não cumprido, ser convencionado no acordo coletivo que os dias parados serão considerados como hipótese de interrupção do contrato laboral (por exemplo: quando a greve é instaurada em função de não cumprimento de cláusulas contratuais relevantes e regras legais da empresa).

Ante a interpretação legal, a greve, no seu aspecto doutrinário pode ser entendido como um meio de autotutela permitido pelo Estado para pressionar o tomador de serviço. Visa, então, “à defesa ou conquista de interesses coletivos, ou [...] sociais mais amplos”, o empregador, diante dessa realidade reconhece, através do prejuízo causado, a necessidade de negociação (DELGADO, 2010, p.149).

A greve entendida como meio de pressão, encabeçada por uma pluralidade de trabalhadores frente ao tomador de serviço, tem ligação, muitas vezes, com outros comportamentos, mas não se confunde com eles. Condutas como as “operações tartarugas”, lentidão na prestação do serviço, o *lock-in*, pela ocupação do estabelecimento e o piquete

(proibido pela Lei de Greve), o impedimento ao trabalho daquele que não aderiu a paralisação, não são comportamentos que caracterizam a greve.

Esse direito, na verdade, mostra-se dessa maneira pela sua ocupação como direito constitucional. Como meio democrático de reivindicação tem previsão, especificamente, na Constituição Federal de 1988 da República Federativa do Brasil, no Título II Dos Direitos e Garantias Fundamentais, artigo 9º. Assim vista como uma garantia fundamental fundada no direito social dos trabalhadores (GONÇALO, 2015).

Tal garantia constitucional nasce da insatisfação dos trabalhadores com as condições vivenciadas no trabalho, tanto pelos meios quanto pelo fim, o salário. O direito de greve seria como um artifício para a solução do conflito, uma vez que se torna um meio para reivindicação, logo pressão por melhores condições trabalhistas (NASCIMENTO, 2014).

Partindo-se de outra visão, a greve pode ser compreendida de forma diferente, mas com a mesma finalidade reivindicatória.

A bem compreender, a greve não é um modo de solução de conflitos e sim uma forma pacífica de expressão do próprio conflito. Trata-se de um instrumento de pressão, legitimamente utilizado pelos empregados para a defesa de seus interesses. Em uma democracia deve-se abarcar a possibilidade concreta de que os membros da sociedade, nos seus diversos segmentos, possam se organizar para serem ouvidos. A greve, sendo modo de expressão dos trabalhadores, é um mecanismo necessário para que a democracia atinja às relações de trabalho (SOUTO MAIOR, 2010, p. 7).

A greve, então vista como ferramenta reivindicatória tem sua natureza jurídica fundada no direito fundamental de caráter coletivo. Esse entendimento, segundo o doutrinador Maurício Godinho Delgado, é “resultante da autonomia privada coletiva inerente às sociedades democráticas” e tem caráter coletivo, porque deve ser exercido por um grupo de trabalhadores para se chegar ao seu objetivo (DELGADO, 2010, p.1315).

A própria Constituição Federal de 1988, ainda no seu artigo 9º, prevê a liberdade desse grupo de trabalhadores, para decidirem quanto ao momento de a greve ser deflagrada. O Tribunal Superior do Trabalho, não diferente, obviamente, observa a greve como um ato jurídico que deve estar sob a orientação do que determina a lei “observância dos requisitos contidos na Lei 7783/1989, para o setor privado sob pena de tê-la como abusiva ou mesmo ilegal (QUEIROZ, 2011).

Para o serviço público, da mesma maneira, seria necessária uma lei para regulamentar o direito a greve, como previsto constitucionalmente. Como ocorre no setor privado, o direito precisa ser disciplinado para que se haja o entendimento de como deva ser aplicado, quais seus limites e como deve reger para o servidor público enquanto prestador de serviço à população (ROCHA, 2013).

2 Capítulo II - DO DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO

Antes de adentrar a temática do direito de greve do servidor público é importante, primeiramente, compreender o universo do Direito Administrativo. Isso significa, trazer para análise, dentre outros pontos, conceitos como de servidor público, serviço público, principalmente quanto ao ser caráter de essencialidade, além dos princípios da Administração Pública que norteiam a prestação de serviço realizado pelo servidor (CONCEIÇÃO, 2008).

2.1 DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Na visão doutrinária, a Administração Pública pode ser compreendida em sentido objetivo e subjetivo. No primeiro caso, chamado de material ou funcional, “a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo”. Já pelo segundo caso, a Administração Pública compreende aqueles que desempenham a “atividade administrativa”, por isso é chamado também de formal ou orgânico (DI PIETRO, 2010, p. 50).

Para o momento, volta-se a atenção para o sentido subjetivo da Administração pública uma vez que abarca as pessoas jurídicas, órgãos e principalmente, os agentes públicos. Tais entes materializam a atividade pública, pois são “incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa” (DI PIETRO, 2010, p. 50).

Cardoso e Pedro (2011) corroboram ao afirmar que para a realização dos serviços de competência da Administração Pública é indispensável o que chamam de “massa de pessoas naturais”. Esse conjunto de indivíduos constituem o que se conhece por agentes públicos, ingressam de diferentes formas no funcionalismo público e administram a máquina estatal.

A Lei de Improbidade Administrativa, Lei n. 8.429 de 2 de junho de 1992, no seu artigo 2º conceitua o agente público “como todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades [...]”. Entidades essas definidas no artigo 1º como a “administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios”.

Nesse contexto legal, o termo agente público se apresenta de forma ampla e genérica. No entanto, pode ser destrinchado nas seguintes espécies: agentes políticos, servidores públicos

e particulares em colaboração com o Estado. Tais espécies são defendidas por Maria Sylvania Zanela Di Pietro e Celso Antônio Bandeira de Mello, doutrinadores renomados do Direito Administrativo (CARDOSO e PEDRO, 2011).

Enquanto os agentes políticos, como remete o nome, são formados pelos políticos que exercem cargos por eleição, os particulares em colaboração com o Estado, gestam negócios públicos, exercendo a função em seu próprio nome. Enquanto isso, os servidores públicos prestam serviço ao Estado e às entidades da Administração Pública, com vínculo de emprego e mediante prestação pecuniária advinda dos cofres públicos (MOTTA, 2017).

Essa última categoria, então, abarca os empregados públicos, servidores estatutários e os temporários. O caráter empregatício, ou seja, a remuneração pelo trabalho, habitualidade na prestação do serviço e subordinação a uma chefia, são as características comuns a todos dessa categoria (MARQUES, 2005). Conceição (2008) corrobora a essa ideia ao afirmar que:

Servidores públicos são os que mantêm com a Administração Pública Direta e Indireta relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual sob vínculo de dependência. O trabalho profissional do servidor público pode ser definido como aquele exercido de maneira habitual em benefício de outrem, mediante uma contrapartida. A não eventualidade é caracterizada pelo vínculo a uma fonte de trabalho que o aproveita de maneira constante, permanente. Quanto à dependência, pode-se afirmar que é a subordinação, onde o trabalhador transfere para um terceiro o poder de direção do seu trabalho e, conseqüentemente, sujeita-se ao seu poder de organização, controle e disciplinar.

Diante desse enfoque, cabe explicar as três espécies de servidores públicos anteriormente citados. O temporário exerce a função pública por tempo determinado, de forma diferente, no entanto, se apresenta o empregado público. Tal espécie, indica aquele detentor de emprego público, regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), semelhante ao trabalhador do setor privado, e são contratados mediante concurso público pelas sociedades de economia mista e empresas públicas (CONCEIÇÃO, 2008).

Por último, mas não menos importante, os funcionários públicos estatutários: o servidor público de que trata o presente trabalho. Estes, estão sob o regime jurídico de estatutos, ou seja, “quando nomeados, ingressam numa situação previamente definida, à qual se submetem com o ato de posse; não há possibilidade de qualquer modificação das normas vigentes por meio de contrato ainda que com a concordância da Administração e do servidor”, tomam posse mediante prévia aprovação em concurso, logo, possuem cargo público (DI PIETRO, 2016, p. 655).

Entretanto, apesar dessa realidade, torna-se válido lembrar que nem sempre houve essa tripartia de regimes jurídicos. Até 1998, todos os servidores eram estatutários, ou seja, faziam parte do chamado Regime Jurídico Único. Somente com a alteração do artigo 39 da

Constituição Federal, a partir da Emenda Constitucional nº 19, que se tornou aceitável a contratação de servidores públicos por regimes diversos (CONCEIÇÃO, 2008).

2.2 DO SERVIÇO PÚBLICO

Abordar a temática do servidor público, seu conceito e posição no ordenamento jurídico nacional e não tratar do serviço público em si, não traz a completa compressão do tema tratado no presente trabalho. Isso ocorre, porque é necessária a análise como um todo da Administração Pública, enquanto ente responsável pela gestão do serviço, prestado pelos servidores à população.

Igualmente relacionado à greve do servidor público está a natureza jurídica e a finalidade da máquina Estatal na sociedade. A função pública de oferecer à coletividade toda assistência necessária prevista em lei demonstra que a busca pelo bem comum é a sua característica principal, o que dificulta o exercício do direito de greve dos servidores, por exemplo (NASCIMENTO, 2015, p. 4).

O serviço público, nesse sentido, pode ser definido como “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público” (DI PIETRO, 2012, p. 91).

O Estado então, através do servidor público, materializa suas obrigações e necessidades da coletividade. Dessa forma, os trabalhadores devem satisfazer desde o serviço público secundário ao essencial, uma vez que o objetivo da Administração Pública é satisfazer o interesse público, em detrimento, se necessário, de outros interesses (MELLO, 2013, p. 62).

Diante disso, os serviços públicos podem ser prestados pelos servidores, ou mesmo por órgãos, de duas formas: descentralizada ou centralizada. Esta quando praticados diretamente pela Administração Direta (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios); aquela quando por entes que não fazem parte dessas entidades, de forma então indireta, com contratação de terceiros (BOLZAN, 2012).

Tudo isso, na busca do interesse coletivo, como objetivo geral da Administração Pública. Ademais, não se pode deixar de observar os princípios norteadores do Direito Administrativo, inerentes ao funcionalismo público, como: princípio da regularidade, princípio da continuidade do serviço público, princípio da eficiência, princípio da segurança e princípio

da supremacia do interesse público sobre o particular que serão tratados posteriormente (BOLZAN, 2012). Nascimento (2015, p.6) acrescenta ainda que além dos princípios:

O campo da Administração Pública é, também, constituído pelos valores e pelas obrigações que formam o conteúdo das condutas morais dos agentes públicos, isto é, as virtudes. Os valores devem ser uma prerrogativa de todos os atos da administração pública, devendo estar atrelados à ideia de honestidade, à eficiência, respeito e zelo. Moralidade e Administração Pública são termos indissociáveis, devendo caminhar lado a lado, haja vista que, uma postura ética por parte dos servidores representa valorização e crescimento, cujo resultado será o reconhecimento, respeito, credibilidade e confiança de seus usuários e da sociedade como todo.

2.3 PRINCÍPIOS APLICÁVEIS À PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO

O serviço público, para que satisfaça os anseios da coletividade, precisa ser prestado de forma adequada, para tanto, está emergido numa série de princípios norteadores. O artigo 6º da Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, afirma que, realmente, “toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários”.

Antes de adentrar ao estudo desses princípios, vale adiantar e destacar que a maior parte deles está baseada no princípio constitucional da eficiência, como um norteador da Administração Pública. Com previsão no artigo 37 da Constituição Federal, esse princípio preza pela qualidade do serviço público, tanto na forma de administração e estruturação quanto no desempenho dos servidores (VALOIS, 2003).

Juntamente com a eficiência, como basilares da Administração Pública, está o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. Na verdade, “a própria existência do Estado somente tem sentido se o interesse a ser por ele perseguido e protegido for o interesse público”, ou seja, em caso de conflito o interesse da coletividade deve ser priorizado (BARRETO, 2007).

Ao partir desses conceitos e do parágrafo primeiro do artigo 6º da Lei n. 8.987, supracitada, entende-se por serviço adequado aquele em conformidade com seus princípios. Deve, então, satisfazer as condições de regularidade, continuidade do serviço público, segurança, e generalidade, dentre outros que não cabem para a temática (BRASIL, 1995).

Quanto ao primeiro princípio norteador do serviço público, pode-se resumir como a presença do Estado na prestação do serviço. A regularidade, então, significa que de forma direta ou não, o poder público deve atuar, uma vez que a não manutenção da atividade desenvolvida pode gerar constrangimentos e até mesmo danos à população, sob pena de indenização (BOLZAN, 2012).

Bolzan (2012) explana que relacionado a essa manutenção da prestação do serviço, está o princípio da continuidade. Por esse princípio, o serviço público não poderá ser interrompido, salvo situação de emergência ou após aviso prévio, se: “I - motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; e, II - por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade” de acordo com a disposição do parágrafo 3º do artigo 6º anteriormente citado.

Já “em relação ao princípio da segurança, a prestação do serviço não pode colocar em risco a integridade dos usuários ou a segurança da coletividade”. Isso significa, que de acordo com esse princípio, o serviço público é tão importante à população que não poderá deixar de ser oferecido pelo Estado, já que serviços como de saúde, são essenciais para a manutenção da vida (ANJOS, 2017). Por último, o princípio da generalidade:

Também chamado princípio da universalidade. Dispõe que os serviços devem ser prestados com a maior amplitude possível, de forma a beneficiar o maior número possível de indivíduos. Mas também significa que os serviços devem ser prestados sem discriminação entre os beneficiários, quando tenham as mesmas condições técnicas e jurídicas para a fruição. Aplica-se assim, o princípio da isonomia, mais especificamente, da impessoalidade (ANJOS, 2017 apud CARVALHO, 2009).

Perante essa série de princípios norteadores, para a máxima efetividade do funcionalismo público, é possível compreender a problemática envolvida no direito de greve dos servidores públicos. Tal empasse, gira em torno do fato de que a paralisação dos trabalhadores interrompe ou inviabiliza a execução do serviço, causando constrangimentos e danos à população, principalmente de serviços essenciais como saúde, segurança e educação, logo, descumprindo se não todos, a maior parte desses princípios (VALOIS, 2003).

Diante dessa realidade, por fim, passa-se para a análise propriamente do direito de greve do servidor público. Para isso, é importante destacar a quem realmente é dado o direito por lei, além de trazer o conflito que existe entre esse direito particular do servidor e os direitos da sociedade, traduzido nas atividades essenciais desenvolvidas pela Administração Pública.

2.4 DO CONFLITO ENTRE O DIREITO DO SERVIDOR E DA SOCIEDADE

O direito do servidor público a paralisação do serviço prestado, está previsto na Constituição da República Federativa do Brasil. Em seu artigo 37, inciso VII, prevê a necessidade de uma lei específica para sua regulamentação. No entanto, sabe-se que esse dispositivo legal não foi cumprido pelo Legislativo e desde então os servidores e a sociedade em geral sofrem por essa omissão (BRASIL, 1988).

Tal previsão trata do servidor público civil, uma vez que para o servidor militar há outro entendimento. A própria Constituição, em seu artigo 142, inciso IV, proíbe a greve e até mesmo a sindicalização por parte dos militares, compreendidos pelas Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, além dos policiais militares (BRASIL, 1988).

“Essa distinção de tratamento quanto ao exercício do direito de greve [...] pelos servidores públicos civis e pelos servidores públicos militares ocorre devido a natureza da atividade desempenhada por eles”. Devido aos princípios da continuidade da prestação do serviço público e da segurança, compreende-se essa decisão, ao analisar o grau de prejuízo que pode vir a ocorrer com a sociedade pela paralisação do serviço prestado (ANDRADE, 2014). Andrade (2014), ao explicar a decisão do constituinte, afirma que:

O direito de greve é vedado ao servidor público militar, uma vez que caso fosse permitido o seu exercício, além de se causar um prejuízo a continuidade da prestação de serviços, significaria um gravíssimo dano à segurança pública. A Segurança Pública é a base para o direito à vida, à integridade física e à incolumidade patrimonial sejam respeitados no Estado Democrático de Direito, não podendo correr o risco de ser violada com base em um exercício ilegal do direito de greve de servidores públicos militares.

O servidor público civil, de forma diferente, apesar de possuir o direito, não o tem regulamentado. Hoje, é necessária uma lei específica, mas nem sempre a Constituição caminhou nesse sentido, afinal, antes dessa redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, tinha como previsão, a necessidade de uma lei complementar para sua regulamentar a matéria (MOURA, 2013).

A norma constitucional, nesse caso, é de eficácia limitada por necessitar de uma lei posterior a norma. Tal lei, onde a "exequibilidade é indireta e reduzida", possibilita a concretização dos interesses a serem pleiteados, ou seja, com ela a eficácia legal ecoa, possibilitando a aplicabilidade do direito (MOURA, 2013).

“Para alguns doutrinadores, com a alteração do inciso VII exigindo apenas lei específica, a regulamentação poderia ocorrer por lei ordinária, não necessitando de lei complementar”. Isso significa, que a mudança trazida pela Emenda Constitucional nº 19/1989 ocorreu para facilitar a regulamentação do direito de greve do servidor público civil, diante da necessidade e pressa de regramento para esse direito (CONCEIÇÃO, 2008).

Ante a esta previsão, a norma que antes era de eficácia limitada se torna de eficácia contida. Em termos gerais, ocorreu tão somente pela decisão jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal em 2007, que ao decidir pelo uso da Lei de Greve do setor privado fez ocorrer essa “transformação”. Torna-se de eficácia contida, então, porque a norma já foi regulada, mas deixou margem para a atuação legislativa (SANTOS JUNIOR, 2009).

Independente da forma que é vista, o direito de greve do servidor público civil ainda “enfrenta óbice nas garantias constitucionais destinadas à sociedade, mais precisamente, aquelas consideradas como atividades essenciais e serviços inadiáveis à comunidade, sendo aqueles que não podem suportar qualquer tipo de paralisação” (TEIXEIRA e TAUMATURGO, 2016, p. 26).

Essa situação demonstra o conflito existente entre o direito do servidor público, em reivindicar melhores condições de trabalho através da greve, e o direito da sociedade em ter o serviço público prestado de forma a atender suas necessidades. Tal impasse, como visto, ocorre principalmente para aqueles trabalhadores dos serviços tidos por essenciais (TEIXEIRA e TAUMATURGO, 2016, p. 26).

Por esses serviços, a Lei de Greve do setor privado, Lei nº 7.783 de 1989, entende que:

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.

Logo, pelos serviços essenciais, é possível perceber o caráter de essencialidade do serviço prestado pela Administração pública. Nesse sentido, Santos Junior (2009) exemplifica a situação de risco que se encontrará uma população se todos os médicos de seu hospital público deflagrassem a greve, nesse caso, o autor prevê que “os prejuízos aos cidadãos serão incalculáveis”.

Ante a esse conflito, somado a inexistência de lei que regule o exercício da greve para o servidor público, indaga-se:

Há atividades desenvolvidas pela Administração Pública que podem sofrer paralisação e/ou interrupção? Em caso positivo, quais? De que forma? Como executar o serviço em caráter emergencial para atender a população de forma imediata, sem prejuízos? E a realização de dissídios de greve a espera de uma decisão judicial? Qual efetividade queremos dar aos nossos serviços públicos? Atividades essenciais? Serviços essenciais? (CUNHA, 2015).

Todos os questionamentos em torno da matéria refletem o conflito de direitos existentes. Lima (2014 apud TEIXEIRA E TAUMATURGO, 2016, p. 27) encara a situação como tão

delicada, que será necessário encontrar um equilíbrio para ambos os lados, visto que tanto os servidores quanto a própria sociedade possuem direitos e deveres.

Dessa forma, o autor acredita não ser nada razoável, arrisco a dizer justo, não garantir o direito de greve a uma categoria. Para ele, deve-se, ao mínimo, conceder uma alternativa ou forma de reivindicação por melhores condições de trabalho, num Brasil que não oferece um funcionalismo público, em geral, inteiramente eficiente.

Apesar da Constituição Federal garantir o direito de greve a todos os trabalhadores, através do artigo 9º, o próprio dispositivo legal em seu parágrafo primeiro dispõe quanto às atividades essenciais. O direito então, num primeiro plano, mostra-se sem restrição ao tipo de trabalhador, seja servidor público ou não, mas com atenção especial a natureza do serviço prestado (TEIXEIRA E TAUMATURGO, 2016, p. 29).

A greve, então, apesar de se apresentar como direito reconhecido aos servidores públicos civis, quando relacionado aos serviços essenciais pode ser considerado como um “direito sob condições”. Tal afirmação somente confirma a situação conflituosa em que a greve se encontra na sociedade brasileira (NASCIMENTO, 2014, p. 550).

Essa realidade demonstra que embora o direito esteja reconhecido constitucionalmente, a própria Constituição Federal traz o seu entrave. A omissão do legislativo, nesse sentido, em não aprovar uma lei que regulamente a greve dos servidores públicos, se mostra como uma manutenção dessa situação que já se estende a quase 30 anos.

3 Capítulo II - DA OMISSÃO DO LEGISLATIVO A ATUAÇÃO DA SUPREMA CORTE

A problemática, envolta a inexistência de lei reguladora do direito de greve, permeia a sociedade brasileira desde a sua previsão como necessária a efetivação desse direito dos servidores públicos. Como sabe-se, há muito tempo, os trabalhadores da Administração Pública esperam pela sua regulamentação, tão importante e tão inovador para a época de seu surgimento enquanto garantia constitucional, em 1988.

Essa situação, contudo, continua a se apresentar como uma realidade conturbada e carregada de divergências. Ainda mais com a tentativa da Suprema Corte em amenizar a omissão do Legislativo. Apesar de suas jurisprudências tentarem disciplinar o direito, nenhuma tem a capacidade de substituir a lei necessária, no que tange a sanar todas as dúvidas e se adequar a realidade do funcionalismo público (CONCEIÇÃO, 2008).

Para tanto, passa-se a análise das decisões do Supremo Tribunal Federal que se tornaram marcantes sobre o direito de greve do servidor público, como: a aplicabilidade da lei do setor privado, o corte de pontos de grevistas e a recente proibição de exercício do direito de greve a todo servidor da área de segurança pública. Antes, contudo, é necessário entender de que forma a Suprema Corte toma tais decisões.

3.1 O MANDADO DE INJUNÇÃO COMO INSTRUMENTO DE ATUAÇÃO

Diante da omissão do Legislativo em não criar a lei específica destinada a regulamentar o direito de greve do servidor público, o Supremo Tribunal federal foi provocado e precisou reagir. Para tanto, deve-se utilizar de um meio que não fira, na verdade que deva garantir, pelo menos em tese, a autonomia dos Poderes como um princípio fundamental da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988).

A própria Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso LXXI, previu o remédio constitucional chamado de Mandado de Injunção, aplicável a essa situação. O constituinte o prevê como utilizável quando “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”.

Assim, essa medida prevista constitucionalmente procura garantir a efetividade de normas que estão previstas para sua criação, mas se apresentam como genéricas, pragmáticas. O objetivo é de fazer com que o Estado não se omita, como um remédio, realmente, a todo transtorno causado pela inércia legislativa (QUEIROGA, 2012).

Apesar de não resolver a situação caótica, o Mandado de Injunção, consegue, mesmo que de certa forma, regular o direito até a criação da lei necessária, a fim de que a garantia tenha realmente eficácia positiva (QUEIROGA, 2012).

“Não faria sentido, na cabeça do constituinte, deixar a cargo a aplicabilidade de um direito constitucional condicionado a uma posterior complementação normativa infraconstitucional, se o cidadão não tivesse uma garantia jurídica para se resguardar”. Isso explica o surgimento do Mandado de Injunção, a medida que se mostrou como garantia necessária para resguardo de outras previsões constitucionais (FILHO, 2011).

Queiroga (2012) afirma que essa garantia atinge todas as normas de eficácia limitada, carentes de posterior regulamentação, como a norma que prevê o direito de greve do servidor público. Nesse sentido, o autor assevera que não pode a sociedade sofrer com a omissão legal que inviabiliza a aplicabilidade de um direito previsto constitucionalmente, o Mandado de injunção, diante disso, restringe a “discrecionalidade dos órgãos normativos”.

Diante de sua importância, não pode ser aplicado de qualquer forma, é necessário se adequar as suas condições de existência:

Para que o MI [Mandado de Injunção] seja cabível, alguns requisitos precisam ser preenchidos, quais sejam: a) falta de norma regulamentadora de direito fundamental e que essa ausência possa causar danos aos cidadãos; b) que haja mora por parte do órgão legislativo, superando um prazo razoável para a realização do ato legislativo, necessário a concretude normativa da Lei Fundamental. Assim sendo, não cabe mandado de injunção que vise alterar lei ou ato normativo já existente para que se dê interpretação mais justa (QUEIROGA, 2012).

Há, ainda, a Lei nº 13.300 de 23 de junho de 2016, que disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção, seja individual ou coletivo. Essa diferenciação depende de quem é o impetrante. Para o primeiro caso pode ser tanto a pessoa física quanto jurídica, de acordo com o artigo 3º, já para o segundo caso, de acordo com o artigo 12, o mandado de injunção deve ser promovido:

- I - pelo Ministério Público, quando a tutela requerida for especialmente relevante para a defesa da ordem jurídica, do regime democrático ou dos interesses sociais ou individuais indisponíveis;
- II - por partido político com representação no Congresso Nacional, para assegurar o exercício de direitos, liberdades e prerrogativas de seus integrantes ou relacionados com a finalidade partidária;
- III - por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos 1 (um) ano, para assegurar o exercício de direitos,

liberdades e prerrogativas em favor da totalidade ou de parte de seus membros ou associados, na forma de seus estatutos e desde que pertinentes a suas finalidades, dispensada, para tanto, autorização especial;

IV - pela Defensoria Pública, quando a tutela requerida for especialmente relevante para a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal. Parágrafo único. Os direitos, as liberdades e as prerrogativas protegidos por mandado de injunção coletivo são os pertencentes, indistintamente, a uma coletividade indeterminada de pessoas ou determinada por grupo, classe ou categoria (BRASIL, 2016).

Percebe-se que o Mandado de Injunção pode ser impetrado por qualquer pessoa para decisão do Supremo Tribunal Federal e embora semelhante à Ação de Inconstitucionalidade por Omissão, não se confunde com essa. Apesar de ambos os institutos tentarem minimizar a lacuna do legislativo, são diferentes tanto nos possíveis impetrantes, quanto no seu objeto (FILHO, 2011).

Queiroga (2012), resume que o objeto do Mandado de Injunção é levar a caso concreto, para uma decisão judicial, um dano causado pela omissão legal. Enquanto que na Ação de Inconstitucionalidade por Omissão, também chamada de Adin, “há uma análise em abstrato da omissão legislativa”.

Em termos práticos, a Ação de Inconstitucionalidade por Omissão é cabível contra qualquer omissão inconstitucional, enquanto que o Mandado de Injunção tem cabimento mais limitado. Tal limitação alcança tão somente as revisões do próprio artigo 5º, LXXI, da Constituição Federal de 1988, quanto às liberdades constitucionais, nacionalidade, soberania e cidadania (BRASIL, 1988).

O Mandado de Injunção, nesse sentido, é uma forma de controle difuso, diferente do outro instituto, em que o controle é concentrado. No primeiro caso o efeito da decisão é sempre *erga omnes*, ou seja, contra todos, enquanto que para aquele, até a edição da Lei nº 13.300 em 2016, o feito era somente para as partes (MARTINS, 2010).

Esse posicionamento, contudo, não era unanimidade doutrinária, por isso havia correntes que discutiam sobre a temática. Segundo Queiroga (2012):

Uma das correntes é a denominada posição **não concretista**, que se fundamenta na separação dos poderes e cuja decisão do judiciário tem efeitos meramente declaratórios, cientificando o poder competente e solicitando que esse efetue a regulamentação normativa. Em crítica a esse posicionamento, assevera Pedro Lenzaque o mandado de injunção passaria a ter a mesmo escopo da Adin por omissão, tornando-se inócua a providência constitucional. Em igual sentido, posiciona-se Walber Agra, acrescentando que “diante da demora do órgão que deveria regulamentar o preceito constitucional e ocorrendo dano, o remédio, segundo o STF, seria pleitear o direito nas vias ordinárias”.

Em contrapartida, há a **posição concretista**, que se subdivide em: **concretista individual direta**, **concretista individual intermediária** e **concretista geral**. Na primeira, implementa-se a eficácia da norma constitucional, mas o efeito desta valerá

somente para o autor do mandado de injunção. Na segunda, o judiciário, ao julgar procedente o MI, fixa prazo para que o poder competente elabore a norma regulamentadora. Por último, na concretista geral, o judiciário regulamenta a matéria, produzindo sua decisão efeitos erga omnes.

Diante de tantos posicionamentos, o autor acreditava que a corrente concretista individual direta melhor se adequava. Para ele, tal direcionamento conseguia assumir a característica do Mandado de Injunção, de proteção a uma garantia constitucional, sem, contudo, ferir a liberdade e autonomia do Poder Legislativo, como ordena a própria Constituição Federal.

No entanto, com a edição da Lei em 2016, o efeito do Mandado de Injunção passa a efetivamente assumir diversas facetas a depender do caso. Apesar do Supremo Tribunal Federal, anteriormente, já ter decidido nesse sentido, comente com a edição dessa lei que realmente o efeito pode tanto ser *erga omnes* como *inter partes* (BRASIL, 2016).

Na verdade, surgiu sobre a temática duas novas correntes:

A primeira teoria é aquela onde o poder judiciário, após a indicação de que há uma omissão legislativa, designa um prazo para a autoridade competente realizar a edição da legislação pertinente ao caso concreto. Essa teoria é denominada concretista intermediária – ela assegura a garantia do direito concreto do cidadão.

A segunda teoria que pode ser adotada é aquela que encontra seu fundamento no art. 9º § 1º da Lei 13.300/16 [...] dependendo da coisa julgada os juízes poderão dar efeitos extensivos a todos – erga omnes – ou à categoria e grupos interessados, sendo direito coletivo indivisível – ultra partes (SANTOS, 2016).

O Mandado de Injunção, nesse sentido, muito foi utilizado pelo Supremo Tribunal Federal em relação ao direito de greve do servidor público. Suas decisões, contudo, apesar de aparentemente tentar fechar a lacuna do Legislativo causam, ainda, diversos questionamentos, principalmente quanto a sua aplicabilidade.

3.2 DA APLICABILIDADE DA LEI DE GREVE DO SETOR PRIVADO

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, no dia 25 de outubro de 2007, declarou unanimemente a omissão do Poder Legislativo frente a previsão constitucional de lei para disciplinar o direito de greve do servidor público. Na mesma decisão, pelos Mandados de Injunção-MIs 670, 708 e 712, julgou por maioria (8 votos contra 3) pela aplicação da Lei de greve do setor privado, no que couber, na Administração Pública (SANTOS JUNIOR, 2009).

Esses Mandados de Injunção, precursores de tal julgamento da Suprema Corte, foram impetrados em 2003 por sindicatos profissionais. São eles: o Sindicato dos Servidores Policiais Cíveis do estado do Espírito Santo- Sindpol, pelo Sindicato dos trabalhadores em educação do

município de João Pessoa – Sintem e pelo Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do estado do Pará, respectivamente (CONCEIÇÃO, 2008).

Em suma, os impetrantes tinham os mesmos pedidos. Os sindicatos solicitavam o início da greve, na verdade, pediam além da garantia para que pudessem deflagrá-la, ou seja, o seu reconhecimento, a declaração quanto a omissão legislativa e o regramento que regularia o movimento paredista (CONCEIÇÃO, 2008). O Supremo Tribunal Federal, definiu a questão da seguinte forma:

Decisão: O Tribunal, por maioria, conheceu do mandado de injunção e propôs a solução para a omissão legislativa com a aplicação da Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, no que couber, vencidos, em parte, o Senhor Ministro Maurício Corrêa (Relator), que conhecia apenas para certificar a mora do Congresso Nacional, e os Senhores Ministros Ricardo Lewandowski, Joaquim Barbosa e Marco Aurélio, que limitavam a decisão à categoria representada pelo sindicato e estabeleciam condições específicas para o exercício das paralisações. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Lavrará o acórdão o Senhor Ministro Gilmar Mendes. Não votaram os Senhores Ministros Menezes Direito e Eros Grau por sucederem, respectivamente, aos Senhores Ministros Sepúlveda Pertence e Maurício Corrêa, que proferiram voto anteriormente. Ausente, justificadamente, a Senhora Ministra Cármen Lúcia, com voto proferido em assentada anterior. Plenário, 25.10.2007.

Cada julgamento do Mandado de Injunção, no entanto, assumiu efeito diverso. Enquanto no 670 o efeito foi o *inter partes*, levando-se em conta a real finalidade do remédio constitucional naquela época, em respeito a autonomia do Legislativo, os demais Mandados de Injunção tiveram efeito *erga omnes*. O 708 e 712, no entendimento da Suprema Corte, deveria ir além do caso concreto para não ferir o princípio da igualdade (QUEIROGA, 2012).

A decisão tem validade até a edição da lei que regulamente o exercício de greve do servidor público, no entanto, até lá, a sociedade ainda está emergida numa lacuna legal que gera uma série de transtornos. O Supremo Tribunal Federal, por exemplo, “não determinou sob quais circunstâncias estariam submetidos o funcionamento dos serviços essenciais”, dentro desse entorno encontra-se o conflito de direitos diante da essencialidade do serviço público (TEIXEIRA e TAUMATURGO, 2016, p. 30).

Nesse sentido, Teixeira e Taumaturgo (2016, p. 30) asseveram que, segundo o entendimento majoritário, incumbiria aos servidores públicos disporem quanto às circunstâncias em caso de paralisação dos serviços essenciais. Lembra, contudo, que é indispensável oferecer naqueles casos impeditivos, uma alternativa para os trabalhadores oferecendo outros meios compensatórios de reivindicação, citam como exemplo a possibilidade de conciliação e arbitragem.

Em síntese, o que se pode perceber é que a greve no serviço público encontra limitações jurídicas, em virtude da oposição entre os servidores e a Administração Pública, e consequentemente, e o interesse social com a prestação do serviço público,

cuja efetividade precisa ser assegurada. Sendo assim, é necessário encontrar uma solução jurídica que regule a greve, sem perder de vista os interesses dos servidores e as necessidades inadiáveis da coletividade (QUEIROGA, 2012, p.22), ou seja, o fim da Administração Pública, cumprindo fielmente os preceitos constitucionais, condicionando os atos administrativos a serem praticados com qualidade, equidade, eficiência (NASCIMENTO, 2015, p. 17).

A decisão da Suprema Corte, apesar de tentar solucionar ou minimizar a problemática, ou mesmo garantir o direito de greve, a princípio, não se aplicaria ao servidor público. A própria Lei nº 7.783 de 1989, em seu artigo 16, prevê que “para os fins previstos no art. 37, VII da Constituição, lei complementar definirá os termos e os limites em que o direito de greve poderá ser exercido”, ou seja, essa lei de cunho completamente privado não se aplicaria em termos práticos, nem de forma genérica, ao setor público (BRASIL, 1989).

Apesar da mudança constitucional, em 1998, da necessidade de lei específica e não complementar, a Lei de Greve continuaria não aplicável, realmente por esse motivo. Mesmo sendo uma lei ordinária, como pede a Constituição, a Lei de Greve trata os envolvidos numa greve de forma completamente diferente da visão do funcionalismo público (QUEIROGA, 2012). Nesse sentido, Queiroga (2012) ao exemplificar tal situação ressalta que:

[...]o próprio art. 2º da Lei 7.783/89, ao conceituar greve, refere-se ao empregador. Portanto, trata-se de uma relação jurídico-laboral decorrente do regime trabalhista, regida pelo contrato de trabalho e subordinada à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Ora, o ente público não é empregador, havendo, portanto, entre ele e o servidor público relação estatutária, e não contratual. Assim, o servidor público, por ser legalmente investido em cargo público, possui uma relação jurídica com a Administração (direta, autárquica e fundacional) institucional e não contratual.

Ademais, a própria Constituição Federal de 1988 dispõe o direito de forma e lugares diferentes em seu texto, a depender se trata do trabalhador comum ou servidor público. Estes, com previsão no artigo 37, inciso VII, enquanto aqueles foram citados no artigo 9º e regulados pela Lei 7.783 de 1989.

Ainda, não se aplicaria esta lei devido aos princípios norteadores da prestação do serviço público, já abordados anteriormente no presente trabalho. Com destaque, válido lembrar, ao princípio da continuidade do serviço público e da supremacia do interesse público sobre o particular, que surgiram diante da essencialidade do serviço que deve ser prestado pelo Estado, através de seus servidores. Esse conflito de direitos, não tem respaldo numa lei do setor privado e em nenhuma hipótese poderia ter sido cogitado pela Suprema Corte (QUEIROGA, 2012).

3.3 O CORTE DE PONTO DE SERVIDOR GREVISTA

Com a aplicação da Lei de greve do setor privado, deu-se início a uma discussão em torno da possibilidade de corte de ponto dos servidores públicos. No entanto, no dia 27 de outubro de 2016, o Supremo Tribunal Federal proferiu um importante julgamento, em sede de repercussão geral sobre o assunto.

O Plenário da Suprema Corte, através do julgamento do Recurso Extraordinário 693456 de outubro de 2016, que discutia a constitucionalidade do desconto dos dias paradas, decidiu por 6 votos a 4, que deve haver o corte de pontos dos adeptos a greve. No entanto, permitiu que através de acordo, possa haver a reposição dos dias parados, além disso, decidiu pelo não desconto se o movimento paredista tiver fundado em “conduta ilícita do próprio Poder Público”.

O corte de pontos, então, ocorre mesmo sem uma prévia decisão judicial considerando a paralisação como ilegal. A atuação do Supremo Tribunal Federal, nesse sentido, se mostra questionável a medida que a decisão dificulta ou mesmo impossibilita o exercício do direito de greve dos servidores públicos, uma vez que “ficarão temerosos em faltar ao trabalho para reivindicar melhorias de carreira diante da possibilidade de cortes salariais” (FARIA, 2016). Ruzzarin (2016), nesse sentido, concorda ao afirmar que:

Mais que isso, essa decisão demonstra que o próprio Judiciário nega a garantia constitucional do adequado acesso à jurisdição. É muito confortável e econômico para o administrador cortar a remuneração, cujo orçamento já é previsto, e aguardar que os servidores comprovem na Justiça a ilegalidade do desconto. Já os servidores, se vencerem os processos, ainda deverão aguardar anos para receber os malfadados precatórios. Mas a praxe da iniciativa privada, para equalizar essa disparidade de poder, impõe que o empregador procure o Judiciário para que possa cortar o ponto, desde que comprove que há culpa recíproca dos empregados no movimento.

O autor adverte que, nessa situação, é importante encontrar um equilíbrio entre a garantia do direito ao trabalhador e a organização Estatal. Para ele, deve-se manter a prestação do serviço da forma e modo que pede a Constituição Federal, contínua e adequada, além disso, vê como solução a prioridade por resolver esse conflito através do que chama de “negociação da compensação dos serviços” sem desconto de salários dos servidores (RUZZARIN, 2016).

Faria (2016), corrobora para esse entendimento ao sugerir, também, “equilíbrio entre a Supremacia do Interesse Público e o Direito Fundamental à Greve”.

Ademais, o ministro Ricardo Lewandowski explicou que no julgamento que decidiu sobre a matéria, não poderia haver o mesmo tratamento dado ao setor privado. Lembrou que apesar da decisão pela aplicabilidade da Lei de Greve do setor privado, não se aproveitaria o seu artigo 7º, de suspensão do contrato de trabalho em caso de greve, haja vista a natureza

estatutária da relação do servidor com o Estado, que em nada se assemelha ao contrato de trabalho (STF, Recurso Extraordinário 693456, 2016).

3.4 VEDAÇÃO A GREVE AOS SERVIDORES DA ÁREA DE SEGURANÇA

A mais recente decisão do Supremo Tribunal Federal sobre o direito de greve do servidor público foi para, em termos gerais, proibir o exercício do direito por parte de todo servidor que trabalha na área de segurança pública. Por maioria de votos, o Plenário tomou essa decisão no dia 5 de abril de 2017, no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo 654432 de repercussão geral.

Apesar dos militares já estarem incluídos por previsão constitucional, a Suprema Corte estendeu a proibição, por 7 votos a 3, para os policiais civis, mas ainda possuem o direito de se sindicalizarem. Na verdade, pela tese aprovada, a restrição abarcaria outras categorias, além dos militares em geral e dos policiais civis.

[...] (1) o exercício do direito de greve, sob qualquer forma ou modalidade, é vedado aos policiais civis e a todos os servidores públicos que atuem diretamente na área de segurança pública. (2) É obrigatória a participação do Poder Público em mediação instaurada pelos órgãos classistas das carreiras de segurança pública, nos termos do artigo 165 do Código de Processo Civil, para vocalização dos interesses da categoria (STF, Recurso Extraordinário com Agravo 654432, 2016).

O relator do caso, ministro Edson Fachin, acompanhado pela ministra Rosa Weber e pelo ministro Marco Aurélio votaram contra a decisão. Segundo o relator, ao proibir o exercício do direito de greve ao policial civil se restringe com ele a aplicabilidade de um direito fundamental presente na Constituição Federal de 1988 (CONSULTOR JURÍDICO, 2017).

Sabe-se que o direito de greve é um direito sob condições, logo, um direito não absoluto, no entanto, não pode ser proibido por completo sem respaldo constitucional. Ainda no entendimento do ministro relator, o direito de greve deveria ser garantido aos policiais civis, condicionados a avaliação pelo Poder Judiciário, quanto a sua legalidade, cabendo conforme o caso, condutas a serem observadas (STF, Recurso Extraordinário com Agravo 654432, 2016).

Ruzzarin (2016) lembra, também, que a Constituição não vedou a greve aos policiais civis, mas o Supremo assim fez, ultrapassando os limites previsto na Lex Magna. Para o autor, a Suprema Corte novamente regulamentou a partir de situações fatídicas, uma vez que percebe a referência dos acontecimentos do Espírito Santo em 2017, por parte da maioria dos ministros.

O autor, assevera que embora inúmeras greves vêm ocorrendo no País, com destaque para a paralisação dos policiais do Espírito Santo na época, o Supremo não pode ir além da

Constituição Federal. Por mais que tais paralisações tenham provocado inúmeros constrangimentos, e até mesmo perigo à população, não se pode ao bel prazer, impedir a aplicação de uma garantia constitucional, carente de regulamentação.

CONCLUSÃO

Ante ao exposto, pode-se deferir que a Constituição Federal de 1988 inovou ao garantir o direito fundamental a greve a todos os trabalhadores, em especial, aos servidores públicos. Essa mudança significou um grande avanço social, principalmente em termos de reconhecimento desse direito trabalhista como forma de pressão para melhores condições de trabalho e salário.

No entanto, a greve no serviço público, antes considerada até mesmo como crime, foi prevista com a necessidade de uma lei que posteriormente a regulasse. Passados 30 anos, não há nenhuma legislação nesse sentido, causando diversos empasses quanto a forma e modo de aplicação desse direito, que em termos práticos, se torna ineficaz.

Diante dessa omissão do Legislativo que se percebe, ainda mais, a necessidade de regulamentação do direito e o dever do poder competente em assim atuar. Ademais, como um fato social, a greve não pode deixar de ser garantida aos trabalhadores pela prevaricação, ou mero desinteresse, dos legisladores brasileiros.

Ao adentrar ao estudo do funcionalismo público em si, compreendeu-se o conflito existente envolto do direito de greve no país e as dificuldades para sua regulamentação. Os próprios princípios que norteiam o serviço público entram em choque com o direito dos servidores. Enquanto de um lado, o Estado tem o dever de cumprir com suas obrigações previstas constitucionalmente, de outro, o trabalhador quer se utilizar de uma garantia igualmente prevista, para pressionar por melhores condições trabalhistas.

Apesar desse empasse, entre o interesse público e um direito fundamental particular, percebeu-se uma tendência a supremacia do primeiro. Essa realidade tem maior força quando relacionada aos considerados serviços essenciais, prestados pela Administração Pública, que abarca aquelas atividades tidas como indispensáveis à sociedade pelos prejuízos que sua ausência pode causar.

O direito a greve do servidor público, ao se encontrar imerso nesse contexto social obscuro e conflituoso, passou a ser, de certa forma, regulado a partir de casos concretos. Por Mandados de Injunção, remédio constitucional passível de impetração por qualquer pessoa, o Supremo Tribunal Federal fez importantes, porém questionáveis, julgamentos sobre a matéria, com repercussão geral.

Apesar de não poder julgar mandados de Injunção com efeito *erga omnes*, antes de 2016, percebeu-se que assim passou a decidir pelo receio a demora do Legislativo. O Supremo Tribunal Federal, embora em tese não pudesse “legislar” sobre a matéria, pois tal atitude fere a autonomia dos Poderes, não deveria ficar inerte a situação caótica provocada pela falta de regulamentação do direito de greve do servidor público civil, ou mesmo essa garantia constitucional não ser aplicada pelo bel-prazer de quem deveria regulamentá-la.

A omissão do Legislativo, então, provocou quase que por consequência a atuação da Suprema Corte. Entretanto, sem uma lei que discipline em todos os aspectos o direito de greve, torna-se impossível atender e se atentar a toda realidade para sua aplicação. A greve no serviço público, ao mesmo tempo em que deve ser garantida aos trabalhadores torna-se mitigada frente a outros direitos.

Viu-se que as decisões do Supremo Tribunal Federal, apesar de tentarem minimizar os efeitos da lacuna legislativa, não atenderam as exigências do direito de greve do servidor. Os marcos jurisprudências sobre a matéria, como a aplicação da Lei de Greve do setor privado, os cortes de pontos dos servidores grevistas e a proibição do direito a todos os servidores da área de segurança mostraram-se inaplicáveis a realidade do funcionalismo público e até, na última decisão, um viés inconstitucional.

É fato, aos servidores civis foi garantido o direito de greve. Mesmo que diante da supremacia do interesse público, em casos de serviços essenciais, ao menos a eles deve ser garantido uma forma de reivindicação ou proteção, uma vez que a Administração Pública deva se sentir pressionada para melhorar a situação vivida todos os dias por esses trabalhadores.

O direito de greve dos servidores públicos, diante dessa realidade, tem urgência em ser regulamentado. Sua aplicabilidade, por exemplo, se torna uma incógnita perante a possibilidade de vir à tona qualquer decisão da Suprema Corte.

Tal temática, na verdade, deveria ser pauta prioritária, num país em que a greve do servidor público não se mostra somente como um direito, mas como uma garantia constitucional resultante da luta histórica dos trabalhadores e, cada vez mais, uma realidade social.

Inúmeros casos de greve têm ocorrido no Brasil nos últimos anos e de certa forma está relacionada à situação econômica do país. A crise que assola o setor privado atingiu certamente o funcionalismo público que reflete seus efeitos nas condições de trabalho e salário de seus servidores que emergidos de uma instabilidade decidem pela deflagração da greve para a manutenção de seus direitos.

De fato, com a redução de recursos, efeito também de uma má administração pública, os servidores são um dos primeiros a serem atingidos. É comum, nesse caso, o atraso de salários, corte de adicionais que valorizam e ajudam o custo do trabalho para os servidores, além do fracionamento de equipamentos e recursos para o bom andamento do serviço prestado.

Diante dessas situações, o servidor não tem outra alternativa senão o movimento paretista, em busca de melhores condições de trabalho. Infelizmente, não é essa a visão que muitos cidadãos têm da greve do servidor público, na verdade, a greve no serviço público é tida muitas vezes como somente um constrangimento a sociedade e ao bom andamento do funcionalismo público.

Ocorre que, sem o incômodo gerado, a greve não teria o menor sentido, tanto para o setor privado quanto para o público. O objetivo da greve é exatamente mostrar a importância do serviço prestado e os prejuízos que sua falta causa, como forma de pressão dos trabalhadores frente ao Estado (na posição de “empregador”) por melhores condições de trabalho.

Por isso, o direito a greve do servidor público não pode deixar de atender às necessidades dos trabalhadores, enquanto forma de reivindicação, mas também não pode ser aplicada de forma abusiva, logo, deve ser limitada. Em suma, por se apresentar como um direito sob condições, a garantia constitucional de greve deve ser regulamentada e não reprimida.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Amador Paes de. CLT Comentada: **Legislação, Doutrina, Jurisprudência**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

ANDRADE, Paulo Bernardo Santos. **O Direito de Greve do Servidor Público Civil**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 20 mar. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.47487&seo=1>>. Acesso em: 09 jan. 2018.

ANDRADE, M. M. **Introdução a metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 2005.

ANJOS, Daniele dos. **Princípios do serviço público no direito administrativo**. 2017. Disponível em: <<https://danieledanhos.jusbrasil.com.br/artigos/405074318/principios-do-servico-publico-no-direito-administrativo>>. Acesso em dez. 2017.

BARRETO, Débora Regina. O princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, X, n. 41, maio 2007. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1893>. Acesso em jan. 2018.

BARUFFI, H. Metodologia da pesquisa: **manual para elaboração da monografia**. 3º ed. rev. e atual. Dourados: Hbedit, 2004.

BOLZAN, Fabrício. **Serviços Públicos**. 2012. Disponível em: <<https://fabriciobolzan.jusbrasil.com.br/artigos/121819347/servicos-publicos>>. Acesso em dez. 2017.

BRASIL. Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. **Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências**. Brasília, DF, fev. 1995.

_____. Lei n. 13.300, de 23 de junho de 2016. **Disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo e dá outras providências**. Brasília, DF, jun. 2016.

_____. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. **Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências**. Brasília, DF, jun. 1992.

_____. **Decreto- Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho**. Brasília, DF, mai. 1943.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, out. 1988.

_____. Lei n. 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.** Brasília, DF, jun. 1989.

CADENAS, Leandro. **O direito de greve do servidor público e o corte de ponto.** Portal Ciclo, 2008. Disponível em: <http://www.portalciclo.com.br/downloads/artigos/direito/leandro_cadenas_o_direito_de_greve.pdf>. Acesso em dez. 2017.

CARDOSO, Eliane Gomes de Bastos; PEDRO, Nívea Simone de Freitas. Servidores Públicos: Um breve estudo. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 92, set 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?artigo_id=10324&n_link=revista_artigos_leitura>. Acesso em jan. 2018

CARVALHO, Lucas Chaves de; AGUIAR, Rodolfo Ricardo Bastos; DEMETRIO, Jaqueline. **Greve: método de conquista de direitos.** Portal Jurídico Investidura, Florianópolis/SC, 11 ago. 2017. Disponível em: www.investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/direito-trabalho/335949-greve-metodo-de-conquista-de-direitos. Acesso em: 05 dez. 2017

COLLYER, Francisco Renato Silva. Muito além da Revolução, os aspectos políticos e sociais da maior revolução da idade moderna. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 20, n. 4242, 11 fev. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/31268>>. Acesso em: 16 dez. 2018.

CONCEIÇÃO, Maria da Consolação Vegi da. A greve no serviço público: elementos conceituais e o debate em torno da sua regulamentação. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XI, n. 52, abr. 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2685>. Acesso em jan. 2018.

CUNHA, Christiani Marques. **O servidor público pode exercer o direito de greve, ou sua atividade é essencial à população?** 2015. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI226339,61044-O+servidor+publico+pode+exercer+o+direito+de+greve+ou+sua+atividade+e>>. Acesso em dez. 2017.

DELGADO, Maurício Godinho. **Direito Coletivo do Trabalho.** 6a ed., São Paulo: LTr, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 23 ed. São Paulo, Atlas, 2010.

_____. **Direito administrativo.** 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012

_____. **Direito administrativo.** 29. ed. São Paulo: Atlas, 2016

FARIA, Roberta Elzy Simiqueli de. O direito de greve dos servidores públicos e a última decisão do Supremo Tribunal Federal. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862,

Teresina, ano 21, n. 4878, 8 nov. 2016. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/53585>>. Acesso em: 16 jan. 2018.

FILHO, Alexandre Zamboni Lins. **Direito de greve do servidor público: qual sua eficácia legal?** 06 de mai. 2011. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/6301/Direito-de-greve-do-servidor-publico-qual-sua-eficacia-legal>>. Acesso em dez. 2017.

GONÇALO, Igor Augusto Labaki. **Direito de greve**. Publicado em 9 de novembro de 2015. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/9474/Direito-de-greve>>. Acesso em: dez. 2017.

KORNIS, Mônica; SANTANA, Marco Aurélio. **Greve**. 2009. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/greve>>. Acesso em: dez. 2017.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. A greve do servidor público civil e os direitos humanos. **Revista Jurídica Virtual** - Brasília, vol. 3, n. 34, mar. 2002. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/viewFile/870/856>>. Acesso em dez. 2017.

MAFRA, Francisco. O Estado e os poderes na administração pública. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVII, n. 124, maio 2014. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14755>. Acesso em dez 2017.

MANUS, Pedro Paulo Teixeira. Exercício do direito de greve está vinculado a processo de negociação. **Revista Consultor Jurídico**, 17 de novembro de 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-17/reflexoes-trabalhistas-exercicio-direito-greve-vinculado-processo-negociacao>> Acesso em dez. 2017.

MARQUES, Lorena de Magalhães Pereira. O Direito do Trabalho na administração pública. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, VIII, n. 21, maio 2005. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=622>. Acesso em dez 2017.

MARTINS, Rachel Figueiredo Viana. **Mandado de injunção e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão**. 10 de mar. 2010. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/5621/Mandado-de-injuncao-e-a-acao-direta-de-inconstitucionalidade-por-omissao>>. Acesso em jan. 2018.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2011

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2013.

MOTTA, Raquel Dias da Silveira. **Agentes públicos: classificação**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Álvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível

em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/3/edicao-1/agentes-publicos:-classificacao>>. Acesso em dez. 2017.

MOURA, Cid Capobiango Soares de. Direito de greve do servidor público. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 116, set 2013. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13680>. Acesso em jan 2018.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de direito sindical**. 7. ed. São Paulo: LTr, 2014.

NASCIMENTO, Edmilson Ferreira do. Aspectos relevantes do direito de greve. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, 19, n. 4042, ago. de 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/30924/aspectos-relevantes-do-direito-de-greve#_ftn6>. Acesso em dez. 2017.

NASCIMENTO, Lorena Santos. **A necessidade de regulamentação do direito de greve do servidor público**. Artigo científico (graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Tiradentes. Aracaju, 2015. Disponível em: <<http://openrit.grupotiradentes.com/xmlui/bitstream/handle/set/1428/Tcc%20-A%20NECESSIDADE%20E%20REGULAMENTA%C3%87%C3%83O%20DO%20DIREITO%20DE%20GREVE%20%20DO%20SERVIDOR%20P%C3%9ABLICO.pdf?sequence=1>>. Acesso em dez. 2017.

OLIVIERI, Antônio Carlos. **Greve: uma forma de luta dos trabalhadores com três séculos de história**. 23 de mai. 2007. Disponível em: <<https://vestibular.uol.com.br/resumo-das-disciplinas/atualidades/greve-uma-forma-de-luta-dos-trabalhadores-com-tres-seculos-de-historia.htm>>. Acesso em dez. 2017.

QUEIROGA, Vitória dos Santos Lima. Aspectos doutrinários e jurisprudenciais acerca da greve do servidor público: uma análise da decisão do STF ao suprir a omissão do legislativo. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 98, mar 2012. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11182&revista_caderno=4>. Acesso em jan. 2018.

QUEIROZ, Rafaela Arruda de. **Greve: conceito e distinção entre greve lícita e ilícita**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 20 jul. 2011. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.32900&seo=1>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

ROCHA, Rayanne Ismael. O direito de greve na legislação brasileira. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 111, abr. 2013. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12748>. Acesso em dez 2017.

RUZZARIN, Jean Paulo. “STF contém direito de greve do servidor”. **Estadão**. 28 de outubro 2016. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/stf-contem-direito-de-greve-do-servidor/>>. Acesso em jan. 2018.

SANTANA, Dinamares Fontes de. **A greve no direito brasileiro**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 01 jun. 2017. Disponível em:

<<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.589178&seo=1>>. Acesso em: 17 dez. 2017.

SANTOS JUNIOR, Fernando Lucena Pereira dos. Da possibilidade do exercício do direito de greve pelos funcionários públicos: STF simboliza o recente fim da histórica polêmica. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XII, n. 68, set 2009. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6759>. Acesso em jan 2018.

SANTOS, Igor dos. Assuntos gerais sobre o mandado de injunção individual e coletivo: Lei nº 13.300/16. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, 21, set. de 2016. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/52267/assuntos-gerais-sobre-o-mandado-de-injuncao-individual-e-coletivo-lei-n-13-300-16>>. Acesso em jan. 2018.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. **Greve e salário**. Justiça do Trabalho, v. 27, p. 7-15, 2010.

SOUZA, Ana Patrícia dos Anjos. **Os direitos sociais na Era Vargas: a Previdência Social no processo histórico de constituição dos Direitos Sociais no Brasil**. II Jornada Internacional de Audiências Públicas, 23 a 26 de agosto de 2005. Universidade Federal do Maranhão, Programa de pós-graduação em Políticas Públicas. São Luís- MA. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos2/Ana_Patr%C3%ADcia118.pdf>. Acesso em dez. 2017.

SUPREMO proíbe greve de servidores ligados à segurança pública. **Revista Consultor Jurídico**, 5 de abril de 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-abr-05/stf-proibe-greve-servidor-ligado-seguranca-publica>>. Acesso em jan. 2018.

TAUMATURGO, Renata Pizollatto. **Direito de greve dos servidores públicos civis: conflito entre a omissão legislativa e a força impositiva das jurisprudências**. Artigo científico (graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Católica de Brasília. Distrito Federal, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ucb.br/jspui/bitstream/123456789/9835/1/RenataPissolattiTaumaturgo.pdf>>. Acesso em dez. 2017.

TAVARES, Thales Emanuel Fernandes. **Greve: um direito no Brasil**. 2016. Disponível em: <<http://www.arcos.org.br/artigos/greve-um-direito-no-brasil/>>. Acesso em dez. 2017.

TEIXEIRA, Dark' Ane Mendes; TAUMATURGO, Renata Pizollatto. Direito de greve dos servidores públicos civis: conflito entre a omissão legislativa e a força impositiva das jurisprudências. **Revista Direito em Ação**. Revista do Curso de Direito da Universidade Católica de Brasília, Brasília, v. 16, n. 1, p. 22-32, jan./jun. 2016. ISSN 1518-9562. Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDA/article/view/7543>>. Acesso em dez. 2017.

VALOIS, Fernanda. **A atuação do Princípio da Eficiência frente aos serviços e agentes públicos**. 30 de maio de 2003. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/1099/A-atuacao-do-Principio-da-Eficiencia>>. Acesso em dez. 2017.