

O DIREITO DE GREVE SOB O ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

João Carlos DIAS FILHO¹

Marcelo Agamenon Góes de SOUZA²

RESUMO: A Constituição Federal de 1988 assegurou o direito de greve a todo trabalhador subordinado. Desta forma, com seu advento, todo trabalhador subordinado, nos termos da Lei 7.783/1989, pode exercer coletivamente o direito de greve para reivindicações que julgar necessárias frente a seu empregador. No tocante ao servidor público, a Carta Magna impôs a condicionante necessidade de uma norma infraconstitucional para sua aplicabilidade. No entanto, até o dado momento, essa norma não foi editada, de forma que restringe a aplicabilidade do direito de greve a essa classe. O Supremo Tribunal Federal se dividiu quanto a forma de solucionar tal impasse e apenas em 2007 chegou a um entendimento que ainda hoje é controverso.

SUMÁRIO. 1. Introdução. 2. Breves considerações. 3. Uma análise constitucional. 4. Direito de greve do servidor público. 5. Considerações finais. 6. Referências bibliográficas.

Palavras-chave: Direito de Greve. Direito Constitucional. Constituição Federal. Lei nº 7.783/1998. Classificação das Normas Constitucionais.

1. INTRODUÇÃO

Ao traçarmos um breve panorama histórico, vemos que já no século XII a.C., trabalhadores se recusaram a trabalhar na construção do túmulo de um faraó em protesto pela irregularidade no pagamento de salários e tratamento desumano que recebiam.

Em Roma, no Baixo Império, as greves, principalmente no setor público e em atividades essenciais, foram objeto de repressão de textos legais. Mais adiante, próximo ao período que concerne à Revolução Francesa, em 1789, inúmeros movimentos de paralisação dos trabalhadores foram registrados, e considerados infrações penais.

¹ Discente do curso de Direito do Centro Universitário “Antônio Eufrásio de Toledo” em Presidente Prudente e estagiário voluntário na área da família na Defensoria Pública do Estado de São Paulo. E-mail: joota.dias@gmail.com

² Professor Titular de Direito Constitucional e Prática Jurídica Penal do Centro Universitário “Antônio Eufrásio de Toledo” em Presidente Prudente. Mestre em Direito Constitucional pela ITE de Bauru - SP e Mestre em Direito Processual Penal pela UNOESTE de Presidente Prudente – SP. Consultor *Ad Hoc* do Conselho da Justiça Federal. Ex-Procurador da Câmara Municipal de Presidente Prudente – SP. Advogado.

Na França, a lei denominada *Le Chapelier*, de 1791, proibia todas as formas de agrupamento profissional que objetivassem a defesa de interesses coletivos.

Na Inglaterra, por meio do *Combination Act*, de 1799 e 1800, qualquer movimento dos trabalhadores no sentido de, mediante pressão, reivindicar aumento salarial ou melhores condições de trabalho, era considerado crime de conspiração contra a Coroa.

É importante salientar que nos momentos históricos mencionados, não havia ainda a estrutura moderna das relações de trabalho, uma vez que o sistema social era nitidamente escravista ou servil (MORAES, 2018, p. 420).

Para realização do presente recorte, utilizamos os métodos dedutivo e indutivo. Para tanto, organizamos o trabalho traçando inicialmente um panorama histórico da greve, seguimos no segundo capítulo abordando a questão constitucional deste direito social e, finalmente, no último capítulo, abordamos o direito de greve dos servidores públicos, o qual apresenta particularidade em nosso ordenamento jurídico.

2. BREVES CONSIDERAÇÕES

A história propriamente dita da greve está intrinsecamente relacionada ao surgimento do regime de trabalho assalariado, fruto da Revolução Industrial. Nesse contexto histórico, os trabalhadores eram submetidos a jornadas extenuantes de trabalho, recebiam baixos salários e laboravam em ambientes precários quanto à saúde, higiene e segurança. Ademais, era típica a exploração da mão de obra de mulheres e crianças.

Dessa forma, os trabalhadores passaram a se unir com o escopo de alcançar melhores condições e logo viram que a paralisação de suas atividades seria a melhor forma de obrigar o empregador a participar de uma negociação coletiva. Pode-se assim, atribuir aos movimentos sindicais dos ingleses o marco inicial da história da greve. Destarte, conforme leciona Maurício Godinho Delgado (2017, p. 1.644):

(...) sem relação empregatícia como instrumento relevante de conexão de trabalhador livre ao sistema produtivo, não se pode falar na emergência das condições para o próprio surgimento do ramo trabalhista, assim como, de

resto de quaisquer de seus institutos específicos, como os sindicatos e as greves, por exemplo.

No Brasil, do ponto de vista legislativo, a primeira Lei Penal da República, Decreto-Lei nº 847/1890, trouxe a greve como um delito. Conforme dispunha o art. 205:

Art. 205. Seduzir, ou aliciar, operários e trabalhadores para deixarem os estabelecimentos em que forem empregados, sob promessa de recompensa, ou ameaça de algum mal:
Pena – de prisão cellullar por um a três mezes e multa de 200\$ a 500\$000.

Somente em 1953 a Lei nº 1.802 trouxe pela primeira vez ao ordenamento jurídico a greve como um direito, no entanto, os embaraços burocráticos para seu exercício eram tamanhos que inviabilizavam a efetivação do mesmo, qual seja, o artigo art. 37, dizia que “**Nenhuma das disposições desta lei será aplicada de modo a embaraçar ou frustrar o exercício, na forma da lei, do direito de greve**”.

A Constituição de 1967 assegurava aos trabalhadores o direito a greve, salvo aos servidores públicos. Conforme dispunha o § 7º do art. 157, “**não será permitida greve nos serviços públicos e atividades essenciais, definidas em lei**”. Porém, logo em 1969, sob a égide da ditadura militar, novas legislações foram introduzidas no ordenamento e tornaram a tipificar a greve com sanções.

Foi apenas com a vigência da Constituição Cidadã de 1988 que o direito a greve assumiu o status de, conforme classifica a doutrina majoritária, um direito fundamental de ordem social coletiva, tido como inerente a todo trabalhador subordinado³ e, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito.

No entanto, a Constituição de 1988, em seu art. 37, VII, assegurou ao servidor público o direito de greve, necessitando para o seu exercício de uma norma infraconstitucional regulamentadora. Essa norma não veio até o presente momento. Dessa forma, pretendemos com esse artigo, apresentar o direito de greve sob a óptica constitucional e, elucidar os critérios adotados pelo Superior Tribunal Federal para solucionar a problemática da inexistência de norma regulamentadora da greve dos servidores públicos.

³ Para efeitos de esclarecimento, segundo o Ministro, trabalhador subordinado é todo empregado que mantém um vínculo de emprego (DE MORAIS, 2017, p. 209).

2. UMA ANÁLISE CONSTITUCIONAL

A Constituição Federal de 1988 fundada nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (artigo 1º, IV da CF/88) prevê como objetivo da República Federativa do Brasil a tutela do trabalhador e a promoção da dignidade por meio do trabalho. Ademais, reconhece a prevalência dos Direitos Humanos como princípio a reger as relações (artigo 4º, II, da CF/88), de modo que a pauta axiológica é baseada em valores maiores da pessoa humana e da dignidade.

Cumpram também citar que o Protocolo de San Salvador, protocolo adicional ao Pacto de San José da Costa Rica, ao qual o Brasil é signatário, dispõe o direito de greve de forma ampla e genérica em seu artigo 8º *in verbis*: “**1. Os Estados Partes garantirão: (...) b. O direito de greve**”.

No Estado Democrático de Direito, o texto constitucional, em seu sentido atual, prevê uma convivência comunitária estabelecida sob a égide dos direitos humanos, na perspectiva de assegurá-los com notória eficácia, e em sua plenitude, ou seja, a todos sem exceção.

O artigo 9º da CF/88, *in verbis* diz que “**É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.**”, onde prevê o direito a greve aos trabalhadores subordinados, abrangendo os empregados urbanos e rurais (CF, art. 7º, caput), bem como os trabalhadores avulsos (CF, art. 7º, XXXIV).

Conforme dispõem Alexandre de Moraes (2018, p. 422),

(...) o vocábulo “trabalhadores” prescrito na Carta Magna afasta, de pronto, o trabalhador autônomo, pois este não é destinatário de direitos sociais prometidos nos artigos 7º e 8º da mesma Carta”.

O dispositivo mencionado é classificado pela doutrina como uma norma constitucional de aplicabilidade contida, tendo como característica a aplicabilidade imediata, desde o instante em que a CF/88 entrou em vigor, mas que, conforme dispõe expressamente o § 1º, *in verbis*, depende de uma lei infraconstitucional para sua regulamentação. “§1º A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento”.

Conforme leciona Alexandre de Moraes (2017 p. 11),

Normas constitucionais de eficácia contida são aquelas em que o legislador constituinte regulou suficientemente os interesses relativos a determinada matéria, mas deixou margem à atuação restritiva por parte da competência discricionária do poder público, nos termos que a lei estabelecer ou nos termos de conceitos gerais nelas enunciados.

Neste sentido, a Lei nº 7.783/1989 veio ao ordenamento jurídico regulamentar e definir a greve. De acordo com seu art. 2º ***“Para os fins desta lei, considera-se legítimo exercício do direito de greve a suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviço a empregador”***.

Com relação às espécies de greves permitidas pelo texto constitucional, a doutrina aduz às greves reivindicativas, cujo foco são as melhorias das condições de trabalho, às greves de solidariedade, que estão vinculadas em apoiar outras categorias ou grupos reprimidos, às greves políticas, que visam as transformações socioeconômicas que a sociedade almeja, ou, por fim, às greves de protesto (MORAES, 2017, p. 220).

Cumprido esclarecer que conforme define a própria Lei nº 7.783/1989, a greve é um ato coletivo, de forma que por se tratar de uma negociação coletiva, deve contar, obrigatoriamente, com a participação dos sindicatos dos trabalhadores. Neste sentido, o art. 4º da Lei nº 7.783/1989 dispõe que ***“Art. 4º. Caberá à entidade sindical correspondente convocar, na forma do seu estatuto, assembleia geral que definirá as reivindicações da categoria e deliberará sobre a paralisação coletiva da prestação de serviços”***.

No entanto, caso os trabalhadores não estejam organizados em sindicatos, aduz o § 2º do art. 4º da Lei nº 7.783/89 que ***“na falta de entidade sindical, a assembleia geral dos trabalhadores interessados deliberará para os fins previstos no caput, constituindo comissão de negociação”***.

Menciona o § 1º do art. 9º da CF/88 que caberia à legislação infraconstitucional definir quais seriam os serviços e atividades essenciais da sociedade. Dessa forma, a Lei nº 7.783/89 em seu art. 10 esclarece que são esses:

- a) Tratamento e abastecimento de água; produção de energia elétrica, gás e combustíveis;
- b) Assistência médica e hospitalar;
- c) Distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;
- d) Funerários;

- e) Transporte coletivo;
- f) Captação e tratamento de esgoto e lixo;
- g) Telecomunicações;
- h) Guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;
- i) Controle de tráfego aéreo;
- j) Compensação bancária.

Cabe ressaltar que antes da Constituição de 1988 a greve nos serviços essenciais era terminantemente proibida. No entanto, a partir da década de 1970, os trabalhadores do ABC de São Paulo passaram a fazer greves tanto em atividades ditas normais, quanto nas atividades essenciais, de forma que a prática se disseminou pelo país. A doutrina elucida que as hipóteses trazidas pelo art. 10 da Lei nº 7.783/89 são *numerus clausus* e que se recomenda uma interpretação restritiva frente ao direito de greve (MORAES, 2018, p. 423).

Quanto aos serviços ou atividades essenciais relacionadas diretamente às necessidades tidas como inadiáveis da comunidade, ou seja, aquelas que, se não atendidas, poderão colocar em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população, aduz o art. 11 da Lei nº 7.783/89 que os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados, por mútuo consentimento, a garantir, durante a paralisação, a prestação desses serviços, de forma a não prejudicar a sociedade.

Destarte, prevê o art. 12 da Lei nº 7.783/89 que no caso das partes trazidas pelo art. 11, acima mencionado, não assegurarem o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, o Poder Público providenciará a prestação desses serviços à população.

3. DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO

Se o art. 9º da CF/88 refere-se ao direito de greve dos trabalhadores do setor privado, restam os servidores públicos. A essa categoria, dispõe o art. 37, VII, que o direito de greve dos servidores públicos fica condicionado à edição de lei específica.

A redação original do texto constitucional trazia que seria necessária a edição de lei complementar, de forma que o quórum de aprovação deveria ser de maioria absoluta. No entanto, a Emenda Constitucional 19 de 1998 alterou essa

redação e dispôs que “o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica”.

Apesar do termo “*lei específica*” trazido pela emenda não deixar clara a natureza da lei que precisa ser editada, entende a doutrina que o legislador quis diminuir o quórum de aprovação, de forma que tratamos portanto, de uma lei ordinária.

Conforme consagra o art. 9º da Convenção 151, de 1978, da Organização Internacional do Trabalho, sobre a Proteção Especial ao Direito de Organização e aos Procedimentos de Determinação das Condições de Emprego na Função Pública, *in verbis*:

(...) os funcionários públicos devem beneficiar-se, como os demais trabalhadores, dos direitos civil e políticos que são essenciais ao exercício normal da liberdade sindical, sob só a reserva das obrigações que lhes venham por seu estatuto e da natureza das funções que exercem.

A doutrina manteve-se sempre dividida quanto a natureza do art. 37, VII da CF/88. De um lado, autores classificavam a norma como sendo essa uma norma de eficácia contida. Por essa vertente, a norma teria, portanto, eficácia imediata, cabendo ao legislador, conforme o caso concreto, reduzir seu âmbito de aplicabilidade.

Do outro lado, autores reconheciam que o preceito constitucional constituía norma de eficácia limitada, sendo necessária a edição de lei complementar.

Segundo Alexandre de Moraes (2017, p. 11), normas constitucionais de eficácia limitada são aquelas que apresentam “***aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, porque somente incidem totalmente sobre esses interesses, após uma normatividade ulterior que lhes desenvolva a aplicabilidade***”.

A jurisprudência apresentava entendimentos controversos, mas no Mandado de Injunção nº 20, do Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de não ser o direito de greve autoaplicável aos servidores públicos, por se tratar de uma norma de eficácia limitada.

Houve diferentes casos de Mandados de Injunção para apreciação da Corte e essa se restringia a mera declaração de existência de mora legislativa para

edição de norma reguladora específica, de forma a não reconhecer o direito de greve dos servidores públicos.

Na contramão, o Ministro Carlos Velloso destacava a necessidade de que, nessas hipóteses, fosse provisoriamente aplicada a lei de greve dos trabalhadores gerais aos servidores públicos. No mesmo sentido, os Ministros Eros Graus e Gilmar Mendes em sessão na qual foi proposta a revisão parcial do entendimento até então adotado pela Corte, manifestaram seus votos também recomendando a adoção de uma solução normativa frente a omissão verificada (MENDES, 2017, p.1331).

No Mandado de Injunção nº 670, os mencionados Ministros apresentaram um panorama geral do direito de greve dos servidores públicos que desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 permanecia sem qualquer alteração e mencionaram que o estado de inércia legislativa poderia estar diretamente atrelado ao fato de a representação dos servidores não ver com bons olhos a regulamentação do tema.

Dessa forma, nesse estado omissivo, as greves no serviço público vinham ocorrendo sem o menor controle jurídico, dando ensejo a negociações heterodoxas, ou a ausências que comprometiam a própria prestação do serviço público (MENDES, 2017. p. 1.331).

Também foi aferida pelos Ministros a competência do STF em atuar na matéria em pauta, uma vez que conforme as palavras do Ministro Gilmar Ferreira Mendes, **“o Tribunal não pode se abster de reconhecer que, da mesma forma que se estabelece o controle judicial sobre a atividade do legislador, é possível atuar também nos casos de inatividade ou omissão do Legislativo”** (MENDES, 2017, p. 1.332).

Após ampla discussão, em 2007, o Supremo Tribunal Federal, alterou seu posicionamento e julgou procedente o Mandado de Injunção relativo à efetividade da norma prevista no art. 37, VII, da Constituição Federal, que aduz ao direito de greve do servidor público, e decidiu no sentido de suprir a lacuna legislativa, determinando, em regra, a aplicação da legislação existente para o setor privado, Lei nº 7.783/89, possibilitando, porém, quando tratar-se de serviços ou atividades essenciais, de fixação de regime de greve mais severo.

Do entendimento atual do Supremo, esclarece-se, portanto, que a determinados servidores públicos, em razão da índole de determinadas atividades

públicas, é inaplicável o direito de greve, entendendo-se essa interpretação restritiva inclusive às atividades relacionadas à manutenção da ordem pública e a segurança pública, à administração da Justiça.

Ademais, cabe ressaltar que a Constituição Federal proíbe expressamente no art. 142, § 3º, IV, a sindicalização e o direito de greve ao servidor público militar.

3.1 Greve de servidores ligados à segurança pública

Tendo em vista que desempenham atividade essencial à manutenção da ordem pública, os servidores que atuam diretamente na área de segurança pública não podem entrar em greve.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, reafirmou entendimento no sentido de que é inconstitucional o exercício do direito de greve por parte de policiais civis e demais servidores públicos que atuem diretamente na área de segurança pública. A decisão foi tomada em 2017, no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 654432, com repercussão geral reconhecida.

Mencionado recurso foi interposto pelo Estado de Goiás contra decisão do Tribunal de Justiça de Goiás que, na análise de ação apresentada naquela instância pelo Estado contra o Sindicato dos Policiais Civis de Goiás, garantiu o direito de greve à categoria por entender que a vedação por completo da greve aos policiais civis não foi feita porque esta não foi a escolha do legislador, e que não compete ao Judiciário, agindo como legislador originário, restringir tal direito.

Por mais controverso tenha sido o entendimento de alguns Ministros do próprio Plenário que alegavam ser o direito de greve um direito fundamental, tendo em vista ser essa uma forma de liberdade de expressão necessária a garantir que a categoria reivindique direitos, a maioria do Plenário fixou o voto no sentido de que trata-se de uma carreira diferenciada que não tem paralelo com atividades privadas, diferentemente de outras atividades públicas, a qual, como tratado no tópico acima, é permitida a greve.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Frente à inércia legislativa, acabou o Supremo Tribunal Federal adotando um posicionamento ao ver do presente autor, paliativo. A ausência de norma regulamentadora do direito de greve dos servidores públicos perdura no ordenamento jurídico há mais de 30 anos.

A omissão representa um verdadeiro descaso com a própria Constituição e gera insegurança jurídica e desestabilização de determinados setores públicos.

Na prática, a sociedade enfrenta uma crise constante frente às inúmeras paralisações que ocorrem nos serviços público, até naquelas atividades tidas como essenciais e que, por ausência de uma legislação adequada, impossibilita uma solução adequada para toda situação.

Não obstante, observa-se que não é apenas essa norma constitucional que não tem aplicabilidade no nosso ordenamento. Dessa forma, indaga-se quais as reais prioridades do Poder Legislativo.

A Constituição apresenta um rol de garantias e direitos tido como fundamentais que são frutos de conquistas ao longo da história. A omissão legislativa viola não apenas esses direitos, mas a própria dignidade da pessoa humana, princípio que rege esse Estado Democrático de Direito.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CALVO, Adriana. **Manual de direito do trabalho**. 3ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Livraria Almedina, 1998.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 16ed. São Paulo: LTr, 2017.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988: interpretação e crítica**. 16ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

JORGE NETO, Francisco Ferreira; CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. **Manual de direito do trabalho**. 4ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2017

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MANUS, Pedro Paulo Teixeira. **Direito do trabalho**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do trabalho**. 34. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 33 ed. São Paulo, Atlas, 2017.

_____. **Constituição Federal Comentada**. 1 ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2018.

RENZETTI, Rogério. **Direito do trabalho: teoria e questões práticas**. 5ed. Rio de Janeiro: Método 2018.

ROMAR, Carla. **Direito do trabalho esquematizado**. 4ed. São Paulo: Saraiva, 2017.