

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA – EDB
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

RICARDO ARAÚJO BORGES

**NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO DOS MECANISMOS DE PRESSÃO
QUE OS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS PODEM LEGITIMAMENTE
EXERCER:
URGÊNCIA NA REGULAMENTAÇÃO DA GREVE NO SERVIÇO
PÚBLICO POR LEI ESPECÍFICA**

**BRASÍLIA,
AGOSTO 2016**

Ricardo Araújo Borges

**NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO DOS MECANISMOS DE PRESSÃO
QUE OS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS PODEM LEGITIMAMENTE
EXERCER:
URGÊNCIA NA REGULAMENTAÇÃO DA GREVE NO SERVIÇO
PÚBLICO POR LEI ESPECÍFICA**

Trabalho de Monografia apresentado ao Curso
de Pós-Graduação em Direito como requisito
parcial para obtenção de título de Especialista
em Direito Administrativo

Brasília-DF, 30 de agosto de 2016.

**BRASÍLIA,
AGOSTO 2016**

Ricardo Araújo Borges

**Necessidade de adequação dos mecanismos de pressão que os funcionários públicos podem legitimamente exercer:
urgência na regulamentação da greve no serviço público por lei específica**

Trabalho de Monografia apresentado ao Curso de Pós-Graduação em Direito como requisito parcial para obtenção de título de Especialista em Direito Administrativo

Brasília-DF, 30 de agosto de 2016.

**BRASÍLIA,
AGOSTO 2016**

Dedico este trabalho ao meu irmão mais velho, Klyder Borges Fernandes, amigo do peito, que tanto cuidou de mim e me ensinou nesta vida, mormente o valor da lealdade. Um grande exemplo de ser humano.

RESUMO

A presente monografia tem por objetivo demonstrar a premente necessidade de regulamentação da greve no serviço público por lei específica, de modo a adequar os mecanismos de pressão social que os funcionários públicos podem legitimamente exercer. Para tanto, define-se, inicialmente, a premissa do que vem a ser setor público e contextualiza-se com o atual cenário jurídico da greve no Brasil. Após, classifica-se a greve como um exercício de autotutela. Demonstra-se, ainda, a desproporcionalidade nos legítimos mecanismos de pressão social que os funcionários públicos podem exercer, quando comparados com os empregados da iniciativa privada, além de comparar os funcionários públicos com as polícias militares e civis – as quais são proibidas de deflagrarem greve – embora os funcionários públicos tenham com elas mais similaridades do que com os empregados da iniciativa privada. Demonstra-se os consideráveis danos à sociedade causados pelas greves no serviço público, aduzindo-se não haver justo motivo para que a sociedade arque com as consequências do ato de cunho classista. Comprova-se a desproporção de forças dantes delineada através de análises estatísticas, por meio das quais demonstra-se que os funcionários públicos realizam 8,5 vezes mais greves do que os empregados da iniciativa privada. Por fim, por meio de uma análise de direito comparado, busca-se dissociar a proibição ou forte restrição da greve no serviço público da tirânica experiência histórica brasileira relativa ao Golpe Militar de 1964, bem como de qualquer outro regime antidemocrático, na medida em que robustas democracias no mundo proíbem a greve no serviço público. Analisa-se detidamente a lei norte-americana do Estado de Nova Iorque, denominada Taylor Law, que proíbe veementemente a greve no serviço público em prol do bem-comum, e que traz vários mecanismos legislativos interessantes que podem acrescentar ao necessário debate que deve haver a respeito do tema no Brasil, a fim de se editar a necessária lei específica de greve no serviço público, exigida, há mais de 30 anos, pelo inciso VII do artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Greve. Serviço Público. Direito comparado.

ABSTRACT

The present undergraduate thesis has the objective to show the urgent necessity of strikes regulation at the public service by specific law in order to adjust the mechanism of social pressure that public workers can rightfully exert. Therefore, is defined initially the premise of public sector and contextualize it with the actual juridical scenario of strike in Brazil. Afterwards, ranks the strike as a self-protection exercise. Demonstrates, still, the disproportionality at the lawful mechanisms of social pressure that public employees can prosecute when comparable with the employees of private initiative, and also compares the public employees with the military police and civil police – which are prohibited to strike – although the public employees have with them more similarities than with the employees of private initiative. Demonstrates the considerable damage to society caused by the strikes at public services, arguing that doesn't have a fair reason to impose to the society handle with the consequences of the classist act. Proves the disproportion of forces previously mentioned through statistical analyzes, whereby shows that public employees strikes 8,5 times more than private's employees. Lastly, through comparative law analysis, dissociates the prohibition or the strong restriction of public strikes of tyrannical Brazilian historical experience with the Military Coup of 1964, as well as any other antidemocratic regime, because robust democracies in the world prohibit strike in the public service. Analyzes closely the US law of the State of New York, called the Taylor Law, which strongly prohibits strike in the public service on behalf of the common good, and that brings a number of interesting legislative mechanisms that can add to the necessary debate that must be on the subject in Brazil, in order to edit the necessary specific strike law in public service, required for more than 30 years by the item VII of Article 37 of the Federal Constitution of 1988.

Keywords: Administrative Law; Strike; Public Service; Comparative Law.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1 DELINEAMENTO: SETOR PÚBLICO.....	9
2 CONTEXTUALIZAÇÃO: CENÁRIO JURÍDICO ATUAL DA GREVE NO BRASIL.....	12
2.1 <i>A distinção entre a iniciativa privada e o setor público desde a Lei nº 7.783/89.....</i>	<i>16</i>
3 A GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO.....	20
3.1 <i>A força da greve no serviço público: quem tutela os interesses da população afetada?.....</i>	<i>20</i>
3.2 <i>A greve como uma realidade social: inexistência de empecilho na sua regulamentação.....</i>	<i>24</i>
3.3 <i>A greve como autotutela.....</i>	<i>25</i>
4 DESPROPORCIONALIDADE NOS LEGÍTIMOS MECANISMOS DE PRESSÃO...29	
4.1 <i>Funcionário público versus empregado da iniciativa privada.....</i>	<i>29</i>
4.2 <i>Greve dos funcionários públicos versus greve dos policiais militares e civis.....</i>	<i>33</i>
4.3 <i>Desproporção de forças de barganha refletida em análises estatísticas.....</i>	<i>37</i>
5 DO DIREITO COMPARADO.....	42
5.1 <i>Tratados internacionais que permitem a greve no serviço público.....</i>	<i>45</i>
5.2 <i>O caso de Nova Iorque: Taylor Law.....</i>	<i>47</i>
CONCLUSÃO.....	55

REFERÊNCIAS.....62

INTRODUÇÃO

Os serviços públicos, prestados por funcionários públicos, tutelam direitos básicos e fundamentais da população, sendo cruciais para se viver em coletividade. Afora a realização das atividades típicas de Estado, todos os direitos fundamentais elencados na Constituição Federal, se não forem direitos que para sua concretização basta um *non facere* por parte do Estado, exigem uma atuação comissiva por parte dos agentes públicos, dentre os quais estão os funcionários públicos.

De outro lado estão os funcionários da iniciativa privada, que trabalham no interesse direto de algum ou alguns particulares. Embora também bastante importantes para o desenvolvimento econômico-social do país, tutelam o interesse público indiretamente, e não de forma direta como os funcionários públicos. Tratam-se, portanto, de espécies de trabalhadores distintas.

Não à toa, no aspecto jurídico-formal são classes de trabalhadores diversas. Em razão das elementares diferenças entre ambas, a Constituição Federal diferenciou as fontes normativas dos direitos e deveres dessas duas categorias de trabalhadores. Enquanto os direitos e deveres dos trabalhadores da iniciativa privada encontram-se delineados no Título II, que versa a respeito dos direitos e garantias fundamentais, especificamente no capítulo II, sobre direitos sociais, os direitos e deveres dos funcionários públicos encontram-se arrolados no Título II, que dispõe sobre a organização do Estado, especificamente no Capítulo VII, sobre a Administração Pública.

O direito de greve, oriundo da relação de trabalho, respeita a classificação da Constituição supradelineada, de modo que o direito de greve da iniciativa privada encontra-se previsto no artigo 9º da Constituição Federal¹, ao passo que o direito de greve na iniciativa pública é mencionado no inciso VII do artigo 37².

¹ Art. 9º É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.

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

§ 2º Os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei.

² Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

Em respeito ao disposto no §1º do art. 9º da Constituição Federal, o Congresso Nacional editou a Lei nº 7.783/89, que dispõe sobre o exercício do direito de greve na iniciativa privada, definindo as atividades essenciais e regulamentando o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

Contudo, até hoje o parlamento brasileiro não editou a lei de greve para os funcionários da Administração Pública, conforme exige o inciso VII do artigo 37 da Carta Magna. Dada essa omissão, que traz enorme insegurança jurídica à sociedade, surge o questionamento: como regulamentar o direito de greve no setor público?

O presente trabalho tem o escopo delinear alguns fulcrais parâmetros que devem ser sopesados no momento de regulamentar a matéria, além de chamar atenção para a urgência na sua regulamentação, ante o cenário de insegurança jurídica que pende sobre a matéria.

Assim, discorrer-se-á sobre o atual cenário jurídico da greve no Brasil, trazendo à reflexão a ausência de organização da população diretamente afetada, além de levantar alguns problemas da solução dada pelo Supremo Tribunal Federal ao deliberar sobre não legislado direito de greve no setor público. Ao abordar o instituto sócio-jurídico da greve, buscar-se-á delineá-lo em sua natureza jurídica, e trazer à tona os impasses do seu exercício no setor público.

A partir de então, objetivar-se-á demonstrar a necessidade de adequação dos mecanismos de pressão que os funcionários públicos podem legitimamente exercer. Para tanto, comparar-se-á: primeiro, os serviços prestados no setor público e aqueles prestados na iniciativa privada e, segundo, a distinção entre o direito de greve dos policiais e militares (funcionários públicos armados) e demais funcionários do setor público. De modo a juntar evidências empíricas verificáveis, confrontar-se-á análises estatísticas. Por fim, analisar-se-á o direito de greve pela perspectiva do direito comparado, principalmente através de estudo aprofundado da proibição do direito de greve na iniciativa pública no Estado de Nova Iorque/EUA.

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

1 DELINEAMENTO: SETOR PÚBLICO

O instituto da greve, além de bastante profundo, é demasiadamente abrangente. Permeia inúmeros setores da sociedade civil de forma distinta e peculiar. Desta forma, para abordá-lo com um mínimo de coerência e profundidade, essencial bem delimitá-lo, a fim de evitar lugares-comum – sem dúvida inconvenientes, mormente em um trabalho científico.

O presente trabalho aborda, especificamente, a greve no serviço público. Exclui-se do objeto de estudo, destarte, o instituto da greve na iniciativa privada – abordado tão apenas a título de comparação.

Em um primeiro momento, poder-se-ia concluir que setor público viria a ser aquele preenchido por servidores públicos e empregados públicos – comumente englobados como funcionários públicos.

Contudo, seria precipitado concluir dessa forma, isto é, definir o setor público tão apenas com base na natureza jurídica do cargo ocupado por aqueles que ingressaram na Administração Pública lato sensu, conforme define o artigo 4º do Decreto-Lei 200/1967:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

a) Autarquias;

b) Empresas Públicas;

c) Sociedades de Economia Mista.

d) fundações públicas. (Incluído pela Lei nº 7.596, de 1987)

Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade. (Renumerado do § 1º pela Lei nº 7.596, de 1987)

O fato de o Estado brasileiro ter avocado para a si a responsabilidade por inúmeros serviços ensejou a complexidade e heterogeneidade da máquina pública. Tem-se, aliás, reserva sobre se realmente a máquina pública deveria ter assumido a responsabilidade por tantos serviços.

Fato é, de toda forma, que vários serviços prestados pelo Estado por funcionários públicos não se enquadram, efetivamente, como serviços públicos (fazendo com que não

estejam enquadrados, portanto, no objeto do presente estudo), ao passo que existem outros serviços notadamente públicos prestados por celetistas – regime jurídico genuinamente da iniciativa privada.

De forma meramente exemplificativa, pegue-se a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, cujo serviço é público (art. 21, X, CF), ao menos em parte: “o envio de correspondência, ou objeto postal, de um remetente para endereço final e determinado - não consubstancia atividade econômica em sentido estrito. Serviço postal é serviço público.”, conforme definido na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 46/DF³. Apesar disso, seus funcionários são celetistas.

Portanto, não se pode concluir, de forma simplista, que o instituto da greve no setor público englobaria apenas aqueles funcionários formalmente componentes da convencional Administração Pública.

Não faz parte do presente trabalho monográfico debater quais seriam exatamente essas áreas que deveriam ser circunscritas no setor público – o que deverá ser feito quando o Congresso Nacional for debater a necessária lei específica para a greve no serviço público.

Entretanto, pode-se utilizar, analogicamente, da definição utilizada no Decreto nº 7.944/2013, que Promulgou a Convenção nº 151 e a Recomendação nº 159 da Organização Internacional do Trabalho sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, e definiu de forma abrangente o conceito de funcionários públicos:

Art. 1º Ficam promulgadas a Convenção no 151 e a Recomendação no 159 da Organização Internacional do Trabalho sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, firmadas em 1978, anexas a este Decreto, com as seguintes declarações interpretativas:

I - a expressão “pessoas empregadas pelas autoridades públicas”, constante do item 1 do Artigo 1 da Convenção no 151, abrange tanto os empregados públicos, ingressos na Administração Pública mediante concurso público, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, quanto os servidores públicos no plano federal, regidos pela Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e os servidores públicos nos âmbitos estadual e municipal, regidos pela legislação específica de cada um desses entes federativos; e (...)

³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. ADPF 46/DF. Tribunal Pleno. Arguente: Associação Brasileira das Empresas de Distribuição. Arguidos: Empresa brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) e Outros. Relator: Marco Aurélio. Relator para acórdão: Eros Grau. Brasília, 05 de agosto de 2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=608504>>. Acesso em 09 fev. 2015.

Fato é que, para o adequado delineamento de setor público – quando for o momento para se fazê-lo –, deve-se proceder a uma hermenêutica ampliativa, de modo a garantir a abrangência necessária para circunscrever todos os setores que efetivamente prestem algum serviço público, garantindo a eficácia prática de eventual restrição à greve no serviço público.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO: CENÁRIO JURÍDICO ATUAL DA GREVE NO BRASIL

O fenômeno sociológico da greve encontra-se delineado em cinco momentos na Constituição Federal de 1988: num primeiro em que é definido como um direito dos empregados da iniciativa privada (art. 9º, CF); num segundo para, assumindo a existência do direito como uma premissa, condicionar o seu exercício pelos funcionários públicos nos termos de lei específica a ser editada pelo Congresso Nacional (art. 37, inciso VII, CF); nas terceira e quarta vezes para deliberar sobre questões processuais (art. 113, II e §3º) e; na quinta, e última, oportunidade para proibir o seu exercício pelos funcionários das forças armadas (art. 142, §3º, IV, CF):

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

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

§ 2º Os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei.

(...)

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

(...)

II as ações que envolvam exercício do direito de greve; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

(...)

§ 3º Em caso de greve em atividade essencial, com possibilidade de lesão do interesse público, o Ministério Público do Trabalho poderá ajuizar dissídio coletivo, competindo à Justiça do Trabalho decidir o conflito. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

(...)

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

(...)

§ 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

(...)

IV - ao militar são proibidas a sindicalização e a greve; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

Assim, desde a consubstanciação jurídica da greve, percebe-se a distinção entre o direito de greve dos empregados da iniciativa privada dos funcionários do setor público, bem como dos militares. A diferenciação da fonte legislativa decorre da própria discriminação do fenômeno jurídico-sociológico tutelado. Isto porque a definição dos sujeitos de direito que a exercem – suas prerrogativas e responsabilidades – é primordial para a adequada normatização do instituto.

Passadas mais de três décadas da ordem jurídica vigente, e mesmo tendo a Carta da República exigido a edição de lei específica⁴, por parte do Congresso Nacional, para a regulamentação do direito de greve no serviço público, até hoje o parlamento brasileiro quedou-se inerte para a questão.

A título exemplificativo, desde de 2001, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 4.497, de autoria da então deputada capixaba Rita Camata, que dispõe sobre “os termos e limites do exercício do direito de greve pelos servidores públicos”⁵ – o que denota a falta de compromisso legislativo para regulamentar a matéria. Confira-se trechos da exposição de motivos:

De qualquer forma, continua de fundamental importância regulamentar o exercício do direito de greve dos servidores públicos, previsto na Constituição Federal, em seu art. 37, VII.

Sua inexistência tem dado margem a atitudes unilaterais por parte dos servidores e da Administração, exacerbando os conflitos trabalhistas entre as partes e causando danos à população que depende dos serviços públicos.

A inexistência de norma jurídica que regulamente a matéria faz com que os servidores interpretem o exercício do direito de greve sem quaisquer limites, e por alguma vez, sem resguardar os interesses da população, que em última instância, é seu patrão imediato.⁶

⁴ Inclusive, através da Emenda Constitucional nº 19/1998 buscou-se facilitar a regulamentação da matéria, na medida em que se deixou de exigir lei complementar, passando-se a exigir apenas lei específica, isto é, passando a exigir quórum de maioria simples, e não mais absoluta.

⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 4.497, de 17 de abril de 2001. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD20ABR2001.pdf#page=38>>. Acesso em: 21 out. 2016.

⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 4.497, de 17 de abril de 2001. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD20ABR2001.pdf#page=38>>. Acesso em: 21 out. 2016.

Pois bem. Durante anos, apesar de greves terem sido deflagradas nos setores públicos, o efetivo direito dos funcionários públicos encontrava-se num limbo jurídico (como ainda se encontra), na medida em que a própria Constituição exige lei regulamentar específica⁷. Isto é, enquadrava-se – e ainda se enquadra – como uma norma constitucional de eficácia limitada, não autoaplicável, “para cuja execução se faz indispensável a mediação do legislador, editando normas infraconstitucionais regulamentadoras”⁸:

A indefinição de situações das pessoas perante outras, perante os bens pretendidos e perante o próprio direito é sempre motivo de angústia e tensão individual e social. Inclusive quando se trata de indefinição quanto ao próprio *jus punitiois* do Estado em determinada situação concretamente considerada: sendo o valor liberdade uma inerência da própria pessoa humana, a que todos almejam e que não pode ser objeto de disposição da parte de ninguém, a pendência de situações assim é inegável fator de sofrimento e infelicidade, que precisa ser debelado.⁹

No entanto, a mora legislativa parlamentar, ultrapassando um limite temporal razoável, tencionou para que o Supremo Tribunal Federal garantisse o direito, ainda que sem lei para tanto.

Antes de se garantir o direito à greve dos funcionários públicos, o Supremo Tribunal Federal, numa posição mais conservadora e garantista do princípio republicano da Separação de Poderes, restringia a função do mandado de injunção (art. 5º, LXXI, CF) – remédio processual utilizado por aqueles que têm seus direitos inviabilizados pela ausência de norma regulamentadora – tão apenas para declarar a omissão inconstitucional do Poder competente, dando-lhe ciência para adoção das medidas necessárias destinadas a sanar a omissão, em aplicação analógica dos efeitos da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão¹⁰ (art. 103, §2º, CF).

Contudo, após contínuas decisões judiciais ao longo de anos, sobre diversos temas que reclamavam a atuação legislativa, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento histórico do

⁷ E ainda se encontra, apesar da tentativa do Supremo Tribunal Federal em contornar a situação.

⁸ MENDES, Gilmar Ferreira *alii*. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010. fl. 94.

⁹ GRINOVER, Ada Pellegrini *alii*. *Teoria Geral do Processo*. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2004. fl. 22

¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem no Mandado de Injunção nº 107. MI 107 QO/DF. Tribunal Pleno. Requerente: José Emídio Teixeira Lima. Requerido: Presidente da República. Relator: Moreira Alves. Brasília, 23 de novembro de 1989. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=81908>>. Acesso em 05 mai. 2015.

Mandado de Injunção nº 712¹¹ – em uma drástica alteração de entendimento, bem como numa brusca relativização da Separação de Poderes – passou a interpretar que não lhe cabia prolatar decisões desprovidas de eficácia (visto que as decisões oriundas de Mandados de Injunção não estavam sendo cumpridas pelos Poder competente) e, por meio desse argumento, passou a inovar no ordenamento jurídico, como um verdadeiro legislador.

Referida decisão se deu no processo que visava resguardar o direito – expressamente não autoaplicável – de greve dos servidores públicos, constante do inciso VII do artigo 37 da Carta Magna. Passou-se, a partir de então, a garantir o direito de greve aos servidores públicos através da aplicação análoga do Decreto 7.783/1889, que dispõe sobre o exercício do direito de greve na iniciativa privada, tornando “viável o exercício do direito consagrado no artigo 37, VII, da Constituição do Brasil”¹².

Isto é, mesmo sendo certa a flagrante disparidade da greve do setor público em comparação à iniciativa privada, a partir de então, o mesmo dispositivo normativo – Lei nº 7.783, de 1989 – passou a regulamentar o dessemelhante direito.

Dadas as peculiaridades inerentes aos serviços públicos – imprescindíveis e necessariamente contínuos –, coube ao Supremo Tribunal, no mencionado MI 712, criar novas regras ao setor, fazendo-o por meio do balizamento das regras já existentes no Decreto 7.783/1889:

Isto posto, a norma, na amplitude que a ela deve ser conferida no âmbito do presente mandado de injunção, compreende conjunto integrado pelos artigos 1º ao 9º, 14, 15 e 17 da Lei n. 7.783/89, com as alterações necessárias ao atendimento das peculiaridades da greve nos serviços públicos (...).¹³

Nesse sentido, a Corte Constitucional delineou a pseudonorma de greve no serviço público como sendo tão apenas os artigos supradelineados, ao passo que ainda se deu nova

¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção nº 712. MI 712/PA. Tribunal Pleno. Impetrante: Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado do Pará - SINJEP. Impetrado: Congresso Nacional. Relator: Eros Grau. Brasília, 25 de outubro de 2007. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=558553>>. Acesso em 08 mai. 2015.

¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção nº 712. MI 712/PA. Tribunal Pleno. Impetrante: Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado do Pará - SINJEP. Impetrado: Congresso Nacional. Relator: Eros Grau. Brasília, 25 de outubro de 2007. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=558553>>. Acesso em 08 mai. 2015.

¹³ *Ibidem*.

redação aos artigos 3º, 4º (caput), 7º (parágrafo único), 9º e 14 (caput) do decreto em questão. Ou seja, objetivamente, tem-se que:

- a) se vedou a paralização integral dos serviços;
- b) aumentou-se de 48 para 72 duas horas a obrigação de aviso prévio da entidade patronal;
- c) restringiu-se a hipótese de rescisão do contrato de trabalho unicamente para a hipótese prevista no artigo 14 (que estipula o abuso de direito de greve), retirando a possibilidade de exoneração do servidor público mesmo se não garantida a regular continuidade da prestação do serviço público (art. 9º);
- d) retirou-se a exigência de inexistência de acordo para que o Estado-empregador venha a contratar diretamente os serviços prejudicados pela deflagração da greve e;
- e) adicionou-se, como hipótese de abuso de direito de greve, o especial comprometimento na regular continuidade da prestação do serviço público¹⁴.

Esta é, portanto, a atual situação jurídica da greve nos serviços públicos no Brasil: direito assegurado através de (anômala) decisão judicial – que não é o mecanismo adequado a inovar no ordenamento jurídico, além do que não assegura o debate multi-representativo que deve haver para temas de tamanha importância, como é a greve nos serviços públicos.

Em razão da excepcional forma com que se conferiu esse direito aos servidores públicos, o povo brasileiro experimenta diariamente as consequências sociais da falta de regulamentação da matéria: caos, desordem e insegurança jurídica.

2.1 A distinção entre a iniciativa privada e o setor público desde a Lei nº 7.783/89

Embora o direito de greve não se encontre, até os dias atuais, regulamentado de forma específica no ordenamento jurídico brasileiro, a Lei nº 7.783/1989, que dispõe sobre o exercício do direito de greve na iniciativa privada – ainda que contestadamente ampliada ao setor público pelo Supremo Tribunal Federal –, já manifesta a disparidade de tratamento que se deve conferir aos serviços públicos em comparação às atividades eminentemente privadas.

¹⁴ Que, na prática, não significa alteração alguma.

Por essa razão, especificou os “serviços ou atividades essenciais” (artigo 10), bem como os conferiu tratamento peculiar (artigo 11), confira-se:

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.

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

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

Supramencionados serviços essenciais são, em verdade, de competência do Poder Público, porquanto compatibilizam-se ou com serviços públicos previstos na Constituição, ou com bens de titularidade da União – razão porque se estende um maior rigor à greve deflagrada por aqueles que os prestam.

Confira-se a seguinte tabela que elucida a relação simbiótica que existente entre os serviços públicos e bens da União previstos na Constituição Federal e os serviços e atividades essenciais previstas no art. 10 do Decreto 7.783/1889:

Tabela 1 – Demonstrativo de correspondência dos “serviços ou atividades essenciais” previstos no artigo 10. da Lei nº 7.783/1989 com os artigos da Constituição Federal, atestando a responsabilidade do Poder Público em prestá-los.

Inciso I: “tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis”	20, III e VIII, 21, XII, “b”, XX e 200, IV
Inciso II: “assistência médica e hospitalar”	23, II, e 199
Inciso III: “distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos”	23, II, e 199

Inciso IV: “funerários”;	23, II
Inciso V: “transporte coletivo”	21, XII, “d” e “e”, e XX
Inciso VI: “captação e tratamento de esgoto e lixo”	21, XX, 23, IX e 200, IV
Inciso VII: “telecomunicações”	21, X e XI e 23, III
Inciso VIII: “guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares”	21, VI e XXIII
Inciso IX: “processamento de dados ligados a serviços essenciais;”	21, X e XI e 23, III
Inciso X: “controle de tráfego aéreo”	21, X e XII, “c”
Inciso XI: “compensação bancária	21, VII, e 170

Fonte: o Autor

Vê-se, portanto, que, para o fim de evitar maiores danos à coletividade e economia brasileira, e a partir do momento que não havia (como ainda não há) lei específica de greve no serviço público editada pelo Congresso Nacional, o parlamento foi compelido, ao regulamentar o direito de greve na iniciativa privada, a introduzir referidos serviços – apenas aparentemente privados.

A única diferença que haveria entre os serviços ou atividades essenciais e os serviços públicos propriamente ditos seria o sujeito de prestação (apesar de a responsabilidade de ambos serem do Estado): nos serviços públicos, seria o Estado direta e propriamente dito que prestaria os serviços, ao passo que nas atividades essenciais, seria um ente privado, concessionário, permissionário ou autorizatário do serviço público. Enquanto os serviços públicos prestados diretamente pelo Estado são, necessariamente, sujeitos ao regime do monopólio, os serviços ou atividades essenciais podem sê-lo, caso contrário serão prestados no regime da livre iniciativa.

Contudo, ainda que prestados no regime de livre concorrência, essa circunstância não lhes retira a característica de essenciais, motivo pelo qual peculiarmente incluídos na Lei nº 7.783/1989.

Eis, então, que ganha relevância a delimitação ampliativa de setor público já realizada: não importa quem os presta, mas o bem jurídico que é tutelado pelo labor prestado.

3 A GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO

Para Jean Jackes Rousseau, um dos idealizadores da teoria política do contratualismo¹⁵, se cada indivíduo alienar os seus direitos em prol da comunidade e “sendo a condição igual para todos, a ninguém interessa torná-la onerosa para os outros.”¹⁶ Ou seja, a vida em sociedade requer a abdicação de direitos.

A cada país incumbe definir a gradação dessa abdicação de interesses individuais. Na linha de raciocínio *rouseauniana*, presume-se que, quanto maior for a abdicação aos interesses pessoais ou corporativistas de determinados segmentos da sociedade civil, maior será o bem-estar coletivo dos membros.

Por óbvio que a assertiva deve ser interpretada com razoabilidade, na medida em que, se levada ao extremo, conduziria a afirmar que toda e qualquer luta ou reivindicação por interesses (ainda que pessoais ou corporativistas) representaria um decréscimo qualitativo ao convívio social – o que notadamente não se mostra verdadeiro. Fato é que uma inação absoluta por parte dos setores da sociedade civil seria tão deletéria quanto uma busca desenfreada e egocêntrica por maiores privilégios.

3.1 A força da greve no serviço público: quem tutela os interesses da população afetada?

Quando uma greve no setor privado é deflagrada, é o empregador o maior afetado pelo exercício da autotutela dos trabalhadores. Isto porque as atividades exercidas pela iniciativa privada não são essenciais, tampouco monopolizadas, o que obviamente não quer dizer que não são importantes, mas simplesmente que a interrupção do seu fornecimento não causa demasiados transtornos à população, tão menos afeta a sua esfera subjetiva de direitos.

Não é o que se verifica no setor público. Quando ocorre alguma greve em setores públicos, grande parte da população é drasticamente afetada. A esse respeito, Ricardo Motta Vaz de Carvalho bem pontua que:

As greves no serviço público infligem um dano maior à coletividade do que à Administração. Além disso, os servidores públicos gozam de uma série de

¹⁵ RAMOS, Flamarion Caldeira; MELO, Rúrion e; FRATESCHI, Yara (Coord). *Manual de filosofia política : para os cursos de teoria do Estado, e ciência política, filosofia e ciências sociais*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 96.

¹⁶ ROUSSEAU, Jean Jackes. *O Contrato Social*. Disponível em <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/contratosocial.pdf>>. Acesso em 10.06.2015. p. 25-26

vantagens que reforçam seu poder de barganha, a começar pela garantir da emprego e pela quase certeza, no Brasil, de que os vencimentos correspondentes aos dias de paralização não deixarão de ser pagos. Os serviços públicos funcionam em regime de monopólio, de sorte que os usuários, em caso de greve, não encontram alternativa, sofrendo incômodos injustificáveis.¹⁷

Isto porque os serviços públicos ofertados são cruciais para se viver em condições minimamente dignas. Os serviços públicos são, indubitavelmente, o mínimo que o Estado tem a obrigação de oferecer.

Corroborar com a imprescindibilidade dos serviços públicos o regime a que a maioria deles é submetida: o monopólio¹⁸. Se o Estado criou monopólios legais, avocando integralmente o direito de fornecer esses serviços, ele tem a obrigação de fornecê-los sem qualquer interrupção. A iniciativa privada, por sua vez, está sujeita ao regime da concorrência, o que atenua, ainda mais, os efeitos das greves para a população em geral.

A greve, especificamente no setor público – sem retirar-lhe o caráter benéfico que representa e historicamente já representou aos trabalhadores –, é um instituto que impõe adversidades ao convívio em sociedade, na medida em que, visando alguma melhoria para alguns funcionários públicos, vai de encontro a interesses difusos de toda a coletividade.

Nesse sentido, resta refletir a respeito da amplitude da greve no setor do serviço público, especialmente a greve nos serviços públicos essenciais, os quais a “coesão social impõe sejam prestados plenamente, em sua totalidade”, como delineou o então Ministro, do Supremo Tribunal Federal, Eros Grau, no julgamento da Reclamação 6.568/SP¹⁹.

Ainda que tamanha importância recaia aos serviços públicos, sobretudo aos responsáveis pelas atividades essenciais do Estado, greves no setor são deflagradas aos montes – principalmente, aliás, em épocas cruciais para o regular desenvolvimento das atividades estatais. Os danos emergentes causados à população em decorrência dessas greves

¹⁷ CARVALHO, Ricardo Motta Vaz de. *A greve no Serviço Público*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2005. Fl. X, prefácio.

¹⁸ CARVALHO, Ricardo Motta Vaz de. *A greve no Serviço Público*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2005. Fl. X, prefácio.

¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação. Rcl 6.568/SP. Tribunal Pleno. Reclamante: Estado de São Paulo. Reclamados: Vice-Presidente Judicial Regimental do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região e relator da Ação Cautelar nº 814.597-5/1-00 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relator: Eros Grau. Brasília, 21 de maio de 2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=603024>>. Acesso em 17 set. 2015

são imensuráveis²⁰ – sem adentrar aos prejuízos econômicos causados ao país, de macro consequências.

A título exemplificativo, referidos danos mostraram-se incontestes quando os controladores de voo deflagraram greve, no ano de 2007, e atingiram parcela da população usualmente imune aos contratemplos coletivos, cujo poderio econômico-social a confere mecanismos de driblar os diuturnos problemas vividos pela maioria da população brasileira. É o que se constata da indignada declaração dada pelo então e ainda Ministro do Supremo Tribunal Federal, decano Celso de Mello:

Há outras maneiras de reivindicar, de postular. O que não tem sentido é praticar atos que geram uma perturbação enorme, que ocasionam danos materiais e morais imensos à multidão dos usuários que são os consumidores dos serviços de transporte aéreo.²¹

Apesar dos incontrovertidos inconvenientes causados pelas greves no serviço público, ainda assim, os funcionários públicos gozam de relativo apoio popular, cujo principal motivo seria certa deferência ao pretensível magnânimo direito de greve.

Porém, a indignada declaração dada pelo Ministro do Supremo revela que, fossem mais recorrentes as greves que afetam diretamente a população econômica, midiática e politicamente relevantes, seria outra a percepção popular quanto à greve – principalmente no serviço público.

Isto porque bastante árduo exigir-se consentimento quando se está a arcar com o prejuízo de outrem, isto é, quando se está a ser vítima de uma legítima defesa que deveria golpear outras pessoas (legítima defesa putativa). Ora, o funcionário público que resolve cessar sua atividade laboral para reivindicar algum benefício – direto ou indireto, eminentemente pessoal ou corporativista, econômico ou político –, em que pese objetivar atingir o Estado-empregador com sua conduta, impinge flagrante dano à população necessária do serviço público por ele prestado.

²⁰ LUIZ, Gabriel. *Policiais civis do DF entram em greve com 30% do efetivo paralisado*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2015/09/policia-civil-do-df-entra-de-greve-com-30-do-efetivo-paralisado.html>>. Acesso em: 12 set. 2015.

²¹ AGÊNCIA ESTADO. *Controladores de voo cometeram crime, diz ministro do STF*. 2014. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,controladores-de-voo-cometeram-crime-diz-ministro-do-stf,20070402p28634>>. Acesso em 25 nov. 2015

Constata-se a força desses movimentos corporativistas ao reconhecer que, mesmo em um cenário completamente adverso, não há força social que consiga conter esses movimentos, sequer queira fazê-lo. A sociedade – principal afetada com a deflagração de greve no setor público – não tem quem realize a defesa de seus direitos no âmbito político, tornando-a órfã de atores que a princípio deveriam protegê-la e, portanto, vítima dos setores civis organizados, como as corporações classistas:

O processo de lobby, através do qual os grupos de pressão se esforçam para mudar as políticas do governo a seu favor, explica o fato comumente observado de que frequentemente as políticas do governo parecem ser mais dominadas pelos interesses de produtores e outros grupos organizados do que pelo 'interesse público'. O motivo subjacente pelo qual os grupos organizados são tão influentes na regulação (e outros setores de formadores de políticas) é de que o benefício potencial da regulação se concentra nos seus membros, enquanto os custos da regulação são diluídos em um grande número de consumidores ou até mesmo na totalidade da população. (...) os consumidores terão que arcar apenas com pequenos custos se a regulação for implementada. Conseqüentemente, têm pouco incentivo para investir em tempo e em outros custos em que incorreriam caso fizessem oposição à regulação. Muitos consumidores podem não perceber que existem custos envolvidos.²²

Isto é, a relativa anuência que se dá às greves deflagradas no serviço público decorre mais da subrepresentatividade que se confere à população diretamente afetada com os atos grevistas – população que não tem condições de arcar com uma educação particular, um serviço de saúde privada ou que é obrigada a utilizar do precário serviço transporte público – do que propriamente uma nobre compreensão coletiva que aquiesça com os danos causados pelos funcionários públicos que resolvem cruzar os braços.

3.2 A greve como uma realidade social: inexistência de empecilho na sua regulamentação

²² BLUNDELL, John; ROBINSON, Colin. *Regulação sem o Estado*. Trad. Vera Nogueira. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2000. p. 24-25

O doutrinador Aron Sayão Romita, referência na temática de greve, justifica a incapacidade prática das leis para barrear o fenômeno social da greve: “(...) as greves eclodem, a despeito das restrições legais e doutrinárias (...)”²³.

Mesmo partindo do pressuposto de as greves serem, de fato, um fenômeno social de difícil, quiçá impraticável, estanque – premissa da qual se parte apenas para permitir o debate, mas que ainda assim deve ser melhor debatida –, tal fato por si só não frustra eventual iniciativa legislativa de regulamentá-la, seja proibindo ou apenas limitando-a.

Não há que se falar em inevitável ocorrência do fenômeno fático da greve, porquanto o fato é eminentemente humano e cultural, e não propriamente de um fenômeno da natureza. Em sendo oriundo da conduta humana, é plenamente possível que se possa proscrevê-lo, ainda que, por vícios culturais, a prática remanesça.

Inclusive, levado o argumento às últimas consequências, impor-se-ia a conclusão, por exemplo, de que os ordenamentos jurídicos deveriam abolir o crime de homicídio, haja vista que a conduta humana de matar outrem é uma das práticas sociais mais seculares de que se tem notícia.

O primeiro homicídio da história humana teria ocorrido entre Caim e Abel, irmãos, filhos de Adão e Eva, retratados no livro Gênesis da Bíblia Sagrada: “Caim disse então a Abel, seu irmão: ‘Vamos ao campo’. Logo que chegaram ao campo, Caim atirou-se sobre seu irmão e o matou. (Gênesis, 4:8)”²⁴.

Aliás, na pré-história, época de precária civilidade da cultura humana, o homicídio era visto como natural:

(...) o homicídio é da época pré-histórica. Matar era natural. Assassina-se com a sem-cerimônia do camponês que mata um réptil venenoso. Na luta para adquirir o alimento o selvagem era cruelíssimo; cometia todas as violências com perversidade artística. O homicídio é tão velho quando a fome.²⁵

²³ ROMITA, Aron Sayão (Coord.). *A Greve no Setor Público e nos Serviços Essenciais: (Brasil, Espanha, Portugal e Grã-Bretanha)*. Curitiba: Genesis, 1997. Fl. 8.

²⁴ BÍBLIA SAGRADA. Edição Catequética Popular. 15 ed. São Paulo: Ave Maria. 2014. fl. 52

²⁵ ITAGIBA, Ivair Nogueira. *Do homicídio*. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1945. fl. 23

E mesmo sendo o homicídio uma prática humana secular, certo é que a civilização humana, a qual o direito fomenta, não pode se resignar e deixar de reprimi-lo. O mesmo ocorre com a greve.

De toda forma, nada impede que algum dia seja possível fazê-lo. É plenamente viável que o ordenamento jurídico, julgando oportuno regulamentar restritivamente a greve no serviço público, o faça.

3.3 A greve como autotutela

A greve é um mecanismo de equiparação das forças. Os empregados, individualmente considerados, se comparados com o empregador, são, em regra, hipervulneráveis. Assim, de modo a evitar uma opressão do avantajado empregador, detentor dos meios de produção, permite-se uma contrapressão dos empregados por meio da greve, uma autotutela de interesses²⁶.

Em regra, o ordenamento jurídico brasileiro não admite a autotutela, que ocorre quando se busca resolver algum conflito por meio da força. Ainda que seja legítimo o motivo, acaso não se configure alguma das exceções trazidas pelo ordenamento jurídico, a autotutela configura exercício arbitrário das próprias razões, crime tipificado no Código Penal brasileiro.

A título exemplificativo, pegue-se o exemplo da legítima defesa. Quando alguém age em legítima defesa – que é uma das poucas modalidades de autotutela previstas no ordenamento jurídico brasileiro –, o faz para repelir injusta agressão, nos termos do artigo 25 do Código Penal.

Contudo, veja-se que quando há a deflagração de greve nos serviços públicos, pelo fato de a população ser a principal afetada, não há a configuração de legítimo exercício de autotutela, visto que a população não é a real causadora do dano que justificou a greve.

Se alguém desferir um soco em outrem, a vítima do golpe não pode, a pretexto de ter sido injustamente agredida, envolver um terceiro, que, até então, nada tinha a ver com o conflito, e desferir-lhe uma pancada. Pois é o que ocorre quando serviços públicos são

²⁶ DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 13 ed. São Paulo: LTr, 2014. fl. 1469.

interrompidos pela deflagração de greve em função de algum descumprimento, pelo Estado-empregador, de direitos laborais dos funcionários públicos.

Nesse mesmo viés, pode-se inferir que a greve no serviço público se assemelha a uma espécie ilícita de autotutela: a sabotagem, a qual é definida como uma “conduta intencionalmente predatória do patrimônio empresarial”²⁷. Isto porque a legitimidade de pleitos laborais não avaliza a depredação do patrimônio alheio, no caso da iniciativa privada, do empregador.

A greve no serviço público enquadrar-se-ia, assim, fidedignamente à ilegítima espécie de autotutela denominada sabotagem porque quando se deflagra uma greve nos serviços públicos há a depredação de bens jurídicos públicos imateriais, amplamente tutelados na Constituição Federal. A título exemplificativo, a educação, a saúde e a justiça são bens jurídicos imateriais genuinamente essenciais que não podem ser interrompidos.

Nesse mesmo sentido, ponderou o Conselho Nacional de Justiça ao deferir liminar para garantir o direito de acesso à Justiça obstado pela greve promovida pelos funcionários públicos do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região:

Como se vê, o exercício do direito de greve não é nem poderia ser absoluto. Não se pode perder de vista, no presente caso, a essencialidade dos serviços judiciais.

Ainda que sejam legítimas as pretensões do movimento grevista, ao buscar melhores condições de trabalho e remuneração para os servidores do Poder Judiciário, não é lícito paralisar os serviços de tal forma a embaraçar todo o Sistema de Justiça. O exercício de um direito não pode fulminar outros como o acesso à jurisdição e as prerrogativas dos advogados.²⁸

Como o objetivo da ordem jurídica e democrática brasileira é alcançar a paz social, admitir que toda e qualquer pessoa possa dar fim a um conflito por meio da força configuraria verdadeiro contrassenso, ante a desordem a que daria ensejo, razão pela qual o Estado avocou o direito de usar a força e coagir os seus membros:

²⁷ DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 13 ed. São Paulo: LTr, 2014. Fl. 1.482.

²⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Pedido de Providências. PP 0002826-04.2015.2.00.0000. Decisão Liminar. Requerente: Magnum Magalhaes Pinto da Silva. Requerido: Tribunal Regional do Trabalho 1ª Região - TRT1. Relator: Fabiano Silveira. Brasília, 21 de julho de 2015. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/7/art20150721-09.pdf>>. Acesso em 18 fev. 2016

Hoje, se entre duas pessoas há um conflito, caracterizado por uma das causas de insatisfação descritas acima (resistência de outrem ou veto jurídico à satisfação voluntária), em princípio o direito impõe que, se se quiser pôr fim a essa situação, seja chamado o Estado-juiz, o qual virá dizer qual a vontade do ordenamento jurídico para o caso concreto (declaração) e, se for o caso, fazer com que as coisas se disponham, na realidade prática, conforme essa vontade (execução). Nem sempre foi assim, contudo.

Nas fases primitivas da civilização dos povos, inexistia um Estado suficientemente forte para superar os ímpetos individualistas dos homens e impor o direito acima da vontade dos particulares: por isso, não só inexistia um órgão estatal que, com soberania e autoridade, garantisse o cumprimento do direito, como ainda não havia sequer as leis (normas gerais e abstratas impostas pelo Estado aos particulares). Assim, quem pretendesse alguma coisa que outrem o impedisse de obter haveria de, com sua própria força e na medida dela, tratar de conseguir, por si mesmo, a satisfação de sua pretensão.

A própria repressão aos atos criminosos se fazia em regime de vingança privada e, quando o Estado chamou a si o *jus punitivum*, ele o exerceu inicialmente mediante seus próprios critérios e decisões, sem a interposição de órgãos ou pessoas imparciais independentes e desinteressadas.²⁹

Então, por se tratar de uma modalidade de autotutela, o exercício do direito de greve deve ser visto como uma excepcionalidade. Há quem o entenda como um direito fundamental, como Mauricio Godinho Delgado³⁰. Não se pode entender como direito fundamental o “direito de causar prejuízo”³¹, a “vingança privada”³², termos que podem definir a greve, método de autodefesa.

De toda forma, ainda que fossem entendidos como direitos fundamentais – como entende autores renomados, bem como o Supremo Tribunal Federal –, notório que essa classificação não obstará a defesa que ora se faz neste trabalho, porquanto o próprio Supremo já decidiu que a “conservação do bem comum exige que certas categorias de servidores públicos sejam privadas do exercício do direito de greve” – Reclamação 6.568/SP³³.

Justifica-se que a greve seria um mecanismo necessário para combater as desigualdades existentes no contexto social, não à toa, “o aparecimento dos movimentos

²⁹ GRINOVER, Ada Pellegrini *alii*. *Teoria Geral do Processo*. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2004. fl. 21-22

³⁰ DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 13 ed. São Paulo: LTr, 2014. fl. 1499.

³¹ *Ibidem*.

³² GRINOVER, Ada Pellegrini *alii*. *Teoria Geral do Processo*. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2004. fl. 22

³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação. Rcl 6.568/SP. Tribunal Pleno. Reclamante: Estado de São Paulo. Reclamados: Vice-Presidente Judicial Regimental do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região e relator da Ação Cautelar nº 814.597-5/1-00 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relator: Eros Grau. Brasília, 21 de maio de 2009. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=603024>>. Acesso em 17 set. 2015

sociais [se deu] com as carências materiais, a marginalização social e a crise econômica”³⁴. Isto porque, a princípio, os sistemas jurídico, político e social ainda não teriam encontrado outro mecanismo de combater as desigualdades de modo tão ou mais eficaz e, ao mesmo tempo, menos nocivo. A greve, assim, justificar-se-ia porque dos males, seria o menor.

Contudo, enquanto autotutela, é “precária e aleatória”³⁵, além de não garantir “a justiça, mas a vitória do mais forte, mais astuto ou mais ousado sobre o mais fraco ou mais tímido”³⁶, apenas. Assim como a autodefesa, nos primórdios, foi gradativamente sendo abolida com a criação do método de resolução de conflitos da jurisdição, a greve, como espécime daquela, deve trilhar o mesmo caminho, visto que o escopo deve ser o de “superar os ímpetos individualistas dos homens e impor o direito acima da vontade dos particulares”³⁷.

4 DESPROPORCIONALIDADE NOS LEGÍTIMOS MECANISMOS DE PRESSÃO

Ensina Paulo Bonavides, em consonância com entendimento do jurista francês Pierre Müller, que há violação do princípio da proporcionalidade “toda vez que os meios destinados a realizar um fim não são por si mesmos apropriados e ou quando a desproporção entre meios e fim é particularmente evidente, ou seja, manifesta.”³⁸.

³⁴ WOLKMER, Antônio Carlos. *Pluralismo jurídico. Fundamentos de uma nova cultura no direito*. 3 ed. São Paulo: Alfa Omega, 2001. fl. 124

³⁵ GRINOVER, Ada Pellegrini *alii*. *Teoria Geral do Processo*. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2004. fl. 22

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ MÜLLER, Pierre. *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, v. 97, p. 531 *apud* BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2005. fl. 393.

Nesse sentido, interromper a realização de um serviço público para o alcance de interesses exclusivos daqueles responsáveis por prestá-lo – em detrimento de toda a coletividade que necessita do serviço público – é uma desproporção entre meios e fins. Em verdade, a atual realidade jurídico-social do direito de greve no serviço público confere ao setor público excessivos mecanismos de pressão, posto que:

- a) quando comparada com trabalhadores da iniciativa privada, denota-se que os funcionários públicos detêm quase os mesmos mecanismos de pressão, embora não seja proporcional que assim o seja, tanto pelo fato de deterem outros direitos que os tornam menos vulneráveis quando comparados com os empregados da iniciativa privada, quanto pela própria desproporção que existe nos bens jurídicos tutelados, exigindo que a deflagração de greve no serviço público possua maiores restrições ou condicionantes legais e;
- b) quando comparada com policiais militares e civis, constata-se uma enorme disparidade de armas no exercício desse direito de greve, dito fundamental, visto que o argumento utilizado para legitimar a vedação do exercício de greve por parte dos policiais civis e militares (tutelar bens jurídicos caríssimos à sociedade) aplica-se igualmente aos funcionários do setor público, ao menos àqueles que prestam serviços essenciais.

4.1 Funcionário público versus empregado da iniciativa privada

O funcionário público (servidor público ou o empregado público) não é tão vulnerável quanto um empregado da iniciativa privada.

Os servidores públicos têm a seu favor, corretamente, a estabilidade no cargo, a fim de não serem alvo de injustificadas ingerências políticas – artigo 21 da Lei nº 8.112/90. Por sua vez, os empregados públicos, em que pese não possuírem direito à estabilidade, possuem o valoroso direito de apenas serem dispensados se houver motivação por parte do empregador, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal no RE 589.998-5/PI³⁹.

³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral em Recurso Extraordinário. RE 589.998-5/PI. Tribunal Pleno. Recorrente: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT. Recorrido: Humberto Pereira

Por outro lado, empregados da iniciativa privada não têm garantia à estabilidade no emprego ou direito à motivação de suas demissões. Ressalva feita à excepcional hipótese de funcionários que trabalharem uma década na mesma empresa, como dispõe o artigo 492, da Consolidação das Leis do Trabalho, bem como exceção feita às poucas hipóteses nas quais os empregados privados têm temporariamente assegurado o seu vínculo trabalhista, por motivos alheios à própria relação empregatícia⁴⁰, é direito potestativo do empregador demitir o seu funcionário, sendo essa prerrogativa uma das razões para se legitimar a greve:

Como observa CALAMANDREI, sob o aspecto da estrutura formal da relação, no contrato de trabalho os dois sujeitos se encontram em posição simétrica: como o empregador pode despedir arbitrariamente o empregado, este pode também livremente desligar-se, com a diferença que, se o contrato foi resolvido pelo empregador, o empregado perde o pão de cada dia, enquanto se o contrato foi resolvido pelo empregado, o empregador no mesmo instante encontra milhares de empregados dispostos a ocupar o lugar vazio. Daí a necessária atribuição, ao grupo organizado de empregados, do poder unilateral que os empregadores não possuem: o poder de proclamar a greve, modo útil de contrabalançar e equilibrar as forças sociais em confronto.⁴¹

Essa distinção é suficiente para demonstrar a diferença e disparidade de forças existente nas relações jurídicas entre empregados e empregadores da iniciativa privada e da pública.

Mostra-se, portanto, adequado e proporcional que a desigualdade de forças existente entre eles se reflita nos mecanismos de pressão que cada ator social pode legitimamente exercer.

E não é só. Inexiste contraposição de interesses econômicos no setor público, outro fator que desiguala – e muito – a legitimidade de pressão entre os assalariados do setor público e os do privado:

Na relação estatutária do emprego público não se manifesta tensão entre trabalho e capital, tal como se realiza no campo da exploração da atividade

Rodrigues. Relator: Ricardo Lewandowski. Brasília, 06 de novembro de 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=566209>>. Acesso em 12 jul. 2015.

⁴⁰ Exemplificativamente: impossibilidade de dispensa de empregado em razão de gestação, acidente de trabalho, exercício de cargo de Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA), exercício de cargo sindical eletivo (dirigente sindical), etc.

⁴¹ ROMITA, Aron Sayão (Coord.). *A Greve no Setor Público e nos Serviços Essenciais: (Brasil, Espanha, Portugal e Grã-Bretanha)*. Curitiba: Genesis, 1997. fl. 15

econômica pelos particulares. Neste, o exercício do poder de fato, a greve, coloca em risco os interesses egoísticos do sujeito detentor de capital --- indivíduo ou empresa --- que, em face dela, suporta, em tese, potencial ou efetivamente redução de sua capacidade de acumulação de capital. Verifica-se, então, oposição direta entre os interesses dos trabalhadores e os interesses dos capitalistas. Como a greve pode conduzir à diminuição de ganhos do titular de capital, os trabalhadores podem em tese vir a obter, efetiva ou potencialmente, algumas vantagens mercê do seu exercício. O mesmo não se dá na relação estatutária, no âmbito da qual, em tese, aos interesses dos trabalhadores não correspondem, antagonicamente, interesses individuais, senão o interesse social. A greve no serviço público não compromete, diretamente, interesses egoísticos do detentor de capital, mas sim os interesses dos cidadãos que necessitam da prestação do serviço público.⁴²

Um dos principais argumentos – senão o maior – de legitimação para a greve reside no ímpeto de lucro que subsiste em qualquer transação no contexto capitalista, o qual, aliado à concentrada detenção dos meios de produção por parte de alguns, engendra um forte poder econômico de uns – que vêm a ser os empregadores – em detrimento de um poder meramente laboral (muitas vezes facilmente substituível) de outros – os empregados:

[A greve] tem uma dupla face: orienta-se tanto no sentido de influenciar o próprio desenvolvimento do capitalismo – sistema econômico baseado na propriedade privada dos meios de produção e nas regras do jogo de mercado – como no de contribuir para a superação desse tipo de sociedade.

(...)

Na origem do sistema capitalista, a produção se dava, de forma mais nítida, em ciclos de calma, recuperação, prosperidade e superprodução, crise e estagnação. Ocorre, por um lado, que os preços das mercadorias, inclusive o preço da força de trabalho, eram regulados pelos seus valores – determinados pelo tempo de trabalho socialmente necessário para a produção dos bens. Por outro [lado], os preços das mercadorias no mercado, assim como a taxa de lucro, variavam no interior de cada uma das fases acima. Mantinham-se ora abaixo ora acima do seu nível médio, este girando em torno de seus valores. Ao longo do conjunto dos ciclos, as variações dos preços nos mercados são compensadas. Considerando a média do ciclo, os preços das mercadorias em geral também eram regulados pelos seus valores. Por ocasião da baixa dos preços nos mercados e durante os ciclos de crise e estagnação, o operário tinha sempre rebaixado o seu salário; quando da elevação dos preços ou nos ciclos de prosperidade geral, sequer recebia o salário médio, que seria equivalente ao valor de sua força de trabalho.

Daí, em qualquer dessas duas circunstâncias acima citadas, o operário ser compelido a lutar. Na primeira, para discutir com o capitalista em que proporção reduzir o seu salário; na segunda, para discutir como ser recompensado, em alguma medida, pela prosperidade geral. Eis aí a gênese da contradição de interesses que, desde o advento do capitalismo, opõe, de

⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção nº 712. MI 712/PA. Tribunal Pleno. Impetrante: Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado do Pará - SINJEP. Impetrado: Congresso Nacional. Relator: Eros Grau. Brasília, 25 de outubro de 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=558553>>. Acesso em 08 mai. 2015.

um lado, o capital, defensor de maiores taxas de lucro – resultado da extração da mais-valia do trabalhador – e, de outro, a força de trabalho, defensora de maiores ou menos reduzidos salários. No seio dessa oposição é que emergiu a greve como uma das formas de luta utilizadas pelos trabalhadores para aumentar os salários ou reduzir a sua queda. Fundamentalmente, essa contradição permanece onde predomina esse sistema de produção, e com ela sobrevive também a greve.⁴³

Assim, a greve seria o meio de luta mais efetivo para se obstruir o, até então, insuperável poder econômico do empregador.

Contudo, a lógica da gana capitalista que impulsiona os empregadores a multiplicarem seus lucros, que justifica o contra-ataque dos empregados em paralisarem os trabalhos, inexistente no contexto do funcionalismo público. O Estado-empregador não auferirá diretamente lucros com a prestação laboral de seus funcionários.

Por óbvio que o Estado, enquanto empregador, recorrentemente tem o interesse de diminuir seus gastos – sendo que uma das vias para se fazê-lo é por meio da diminuição dos salários dos empregados, ou se negando a aumentá-los, ainda que seja apenas para recompor a perda do poder aquisitivo decorrente da inflação. Ou seja, indubitavelmente há, também, conflitos de interesses.

Não obstante, não se pode equiparar o nível de tensão existente entre funcionários e empregadores da iniciativa privada com os da iniciativa pública.

Afora a inexistência de tamanha contraposição de interesses na iniciativa pública no que diz respeito ao aspecto econômico, ante a inexistência de busca pelo lucro propriamente dito, na iniciativa privada rege-se o princípio da autonomia privada, conferindo aos empregadores mais amplos poderes de manobra em face de seus empregados, ao passo que a Administração Pública é regida pelo princípio da legalidade.

Assim, ainda que não se entenda pela proibição da greve no serviço público, fato é que os legítimos exercícios de pressão que os funcionários públicos detêm devem se compatibilizar com o real nível de disparidade que se desenvolve na relação laboral do serviço público, que, como visto, é bastante inferior ao vivenciado pelos trabalhadores da iniciativa privada.

⁴³ CASTRO, Pedro. *Greve: fatos e significados*. São Paulo: Ática, 1986. fls. 14 e 16-17

Até porque, diga-se, “a greve não é a única forma de luta de que os trabalhadores dispõem e lançam mão como mecanismo de pressão contra os patrões.”⁴⁴, motivo pelo qual eventuais restrições ao exercício do direito de greve dos funcionários públicos não os obstará, necessariamente, da prerrogativa de pressionarem o Estado-empregador.

4.2 Greve do setor público versus greve das polícias militares e civis

Através da comparação entre funcionários públicos e empregados da iniciativa privada buscou-se demonstrar a nítida disparidade de forças havida entre ambos os grupos. Por outra perspectiva também se faz possível defender a proibição de greve no serviço público – ou, no mínimo, a necessidade de enrijecimento das regras: por meio da comparação dos funcionários públicos e os grupos armados.

Dentre esses grupos, encontram-se os militares, os quais, nos termos do art. 142, §3º, IV, da Constituição Federal, são expressamente proibidos de realizarem greve:

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

(...)

§ 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

(...)

IV - ao militar são proibidas a sindicalização e a greve; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

A proibição da realização de greve pelos militares é, em verdade, decorrente da vedação de sindicalização, premissa antecedente e necessária para a deflagração de greve no Brasil. O rigor existente para a proibição de militares sindicalizarem-se reside na experiência pouco democrática do golpe militar, de modo a prudentemente mantê-los, de forma integral, subordinados ao Chefe do Executivo. O grande poder bélico que detêm justifica a proibição da sindicalização – e, conseqüentemente, da greve. Além do mais, outro motivo que

⁴⁴ CASTRO, Pedro. *Greve: fatos e significados*. São Paulo: Ática, 1986. fl. 17

justificaria a proibição reside no fato de o regime da hierarquia e disciplina, que os rege, não se coadunar com o movimento grevista⁴⁵.

Por outro lado, não há qualquer vedação na Constituição Federal quanto à greve nos grupos armados não militarizados (polícias civis – estaduais e federal). A princípio, em uma interpretação literal, ser-lhes-ia lícito a realização do movimento paredista, ante a dicção do art. 37, VII, da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Isto é, embora referido direito ainda não tenha sido regulado pelo Congresso Nacional, mesmo passados quase 30 anos após a CF/88, os policiais, enquanto funcionários públicos, teriam o direito de realizar greve, conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal no (atípico) Mandado de Injunção nº 712.

No entanto, não foi o que restou decidido pelo Supremo na Reclamação nº 6.568/SP⁴⁶. Entendeu-se que, embora sejam detentores do direito de greve (assertiva destinada unicamente a não contrariar o decidido no MI nº 712, de modo a manter o entendimento incólume), é lícita a proibição da greve dos policiais civis, haja vista serem “servidores públicos em benefício do bem comum”, bem como prestadores de serviços públicos “que a coesão social impõe sejam prestados plenamente, em sua totalidade”.

⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção nº 712. MI 712/PA. Tribunal Pleno. Impetrante: Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado do Pará - SINJEP. Impetrado: Congresso Nacional. Relator: Eros Grau. Brasília, 25 de outubro de 2007. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=558553>>. Acesso em 08 mai. 2015.

⁴⁶ Não se olvida que a Reclamação nº 6.568/SP, embora tenha sido decidida com o grau de abstração suficiente para a extensão da razão de decidir, não serviu para balizar o entendimento do STF acerca da matéria, por se tratar de controle de constitucionalidade realizado de modo difuso e concreto. Ou seja, a priori, a decisão destinou-se unicamente a decidir a competência jurisdicional para o julgamento de greve anteriormente deflagrada por alguns Sindicatos representantes da Polícia Civil do Estado de São Paulo. De toda forma, mesmo não sendo um entendimento ao qual se possa atribuir efeitos *erga omnes*, não se pode negar o fato de o STF ter externado (ainda que de forma precoce) seu entendimento – tendo agido, conforme advertiu o Ministro Marco Aurélio, como uma “Corte de Aconselhamento”, função que a Constituição não lhe delega. É decisão, destarte, plenamente apta a ensinar o presente estudo comparativo.

Os servidores públicos são, seguramente, titulares do direito de greve. Essa é a regra. Ocorre, contudo (...) que entre os serviços públicos há alguns que a coesão social impõe sejam prestados plenamente, em sua totalidade. Referiria-me especialmente aos desenvolvidos por grupos armados. As atividades desenvolvidas pela polícia civil são análogas, para esse efeito, às dos militares, em relação aos quais a Constituição expressamente proíbe a greve [art. 142, §3º, IV].⁴⁷

Por óbvio que toda função exercida por algum funcionário público tutela o bem comum, sendo referida premissa, portanto, inapta para justificar o tratamento diferenciado dispensado aos policiais; ao contrário, o pressuposto é plenamente aplicável para justificar a proibição de greve em todo o setor público. Afinal, entendimento em sentido contrário conduziria a afirmar que os outros serviços que não os policiais não deveriam ser públicos.

Assim, na medida em que quando, exemplificativamente, funcionários do metrô (serviço público, nos termos do artigo 21, incisos XII, alíneas “d” e “e”, e XX, da CF) realizam greve e apenas operam parcialmente o transporte coletivo, há um notório decréscimo qualitativo no convívio coletivo, não seria o caso de julgá-lo, portanto, um serviço público “que a coesão social impõe sejam prestados plenamente”?

Oportunamente, rememore-se o que foi dito pelo então e ainda Ministro do Supremo Tribunal Federal, decano Celso de Mello, quando da greve dos controladores de voo no ano de 2007:

Há outras maneiras de reivindicar, de postular. O que não tem sentido é praticar atos que geram uma perturbação enorme, que ocasionam danos materiais e morais imensos à multidão dos usuários que são os consumidores dos serviços de transporte aéreo.⁴⁸

Conforme delineou o STF na Reclamação 6.568/SP, com o fito de promover a “conservação do bem comum - e para a efetiva proteção de outros direitos igualmente salvaguardados pela Constituição do Brasil” exige-se que “que certas categorias de servidores

⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção nº 712. MI 712/PA. Tribunal Pleno. Impetrante: Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado do Pará - SINJEP. Impetrado: Congresso Nacional. Relator: Eros Grau. Brasília, 25 de outubro de 2007. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=558553>>. Acesso em 08 mai. 2015.

⁴⁸ AGÊNCIA ESTADO. *Controladores de voo cometeram crime, diz ministro do STF*. 2014. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,controladores-de-voo-cometeram-crime-diz-ministro-do-stf,20070402p28634>>. Acesso em 25 nov. 2015

públicos sejam privadas do exercício do direito de greve”. Então, ainda se utilizando do mesmo exemplo, se o direito fundamental à cidadania (art. 1º, inc. II, CF), bem como direito constitucional à locomoção (art. 5º, inc. XV, CF) necessitam do ininterrupto e regular exercício dos meios de transporte coletivos⁴⁹, não seria salutar que se proibisse a greve no setor, já que os referidos serviços públicos se destinam a salvaguardar outros direitos constitucionalmente assegurados?

Embora tenham os Ministros buscado, ao longo do voto, distinguir, dalguma forma, o serviço prestado pelos policiais – de modo a justificar o específico cerceamento do direito de greve –, os mecanismos para fazê-lo mostraram-se assaz subjetivos, beirando a estilística:

[A greve na polícia] põe em risco não apenas a coesão, põe em risco a unidade da nação. Isso me parece absolutamente incompatível com, enfim, a concepção do próprio Estado e com o seu funcionamento efetivo. [Cezar Peluso]

(...)

Agora, quanto aos membros do Poder, não tenho a menor dúvida. Por exemplo, os do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, o Presidente da República, os Ministros de Estado, os membros do Poder, a face visível do Poder, portanto, a encarnação do Poder público, esses não podem fazer greve. [Carlos Britto]

(...)

[Não podem fazer greve a classe de servidores] Que exerce o poder de Estado como instrumento de coerção imediata. [Gilmar Mendes]⁵⁰

As razões de decidir impõem a concluir que, ou se está desarrazoadamente retirando o direito dos policiais civis de realizarem greve – alternativa com a qual não se concorda – ou se está intencionalmente desprestigiando os imprescindíveis serviços realizados pelos demais funcionários públicos, tão apenas para garantir-lhes o direito à greve.

Então, exemplificativamente, na comparação entre o serviço público de segurança pública e o serviço público de transporte coletivo – por mais que os serviços públicos possam ser distintamente definidos – apenas se consegue desqualificar o último (para enaltecer o primeiro, como corolário lógico) com honestidade intelectual aqueles agraciados por outros

⁴⁹ Até porque a todos não é dada a condição financeira de aquisição de automóvel pessoal, além do que o próprio sistema rodoviário não suportaria.

⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção nº 712. MI 712/PA. Tribunal Pleno. Impetrante: Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado do Pará - SINJEP. Impetrado: Congresso Nacional. Relator: Eros Grau. Brasília, 25 de outubro de 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=558553>>. Acesso em 08 mai. 2015.

meios de transporte que não usufruem – e dependem – do último. Isto é, que não são afetados pelos dissabores que referidas greves infligem.

O argumento de gradação entre os serviços públicos induz à falsa conclusão de que seria a mera sobrevivência coletiva o bem jurídico tutelado (como se ela fosse um). Apenas a satisfatória e qualitativamente boa vida em sociedade tem o condão de salvaguardar direitos fundamentais anunciados na Constituição Federal.

Ademais, a pretensa gradação equitativa entre os serviços públicos realizada de forma casuística em decisões judiciais é impraticável, e injustificadamente enseja interpretações míopes acerca dos efeitos consequencialistas que cada greve ocasiona. O processo judicial não é meio adequado para a realização de um debate multirepresentativo e complexo como o atinente à greve no serviço público.

4.3 Desproporção de forças de barganha refletida em análises estatísticas

Abrangendo o espectro de análise jurídico-sociológica do fenômeno da greve, os dados estatísticos dos movimentos grevistas ocorridos no Brasil reforçam a tese acerca da disparidade de forças existente entre os funcionários do setor público e empregados da iniciativa privada.

Aliás, a desproporção de forças entre funcionários da iniciativa pública e da privada ocorre desde o início da nova ordem constitucional, visto que em “1988 estatísticas mostram que dois terços dos grevistas são funcionários públicos”⁵¹.

Sucedendo na cronologia, pegue-se o ano de 2010 a título de análise. O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), que “é uma criação do movimento sindical brasileiro [fundado] (...) para desenvolver pesquisas que fundamentassem as reivindicações dos trabalhadores.”⁵², é o ente mais representativo que realiza estatísticas

⁵¹ MASCARENHAS, Angela Cristina Belém. *Desafiando o Leviatã: sindicalismo no setor público*. Campinas: Alínea, 2000. fl. 60-61.

⁵² DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS - DIEESE. *Quem somos*. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/materialinstitucional/quemSomos.html>>. Acesso em 25 jul. 2016

periódicas acerca das greves no Brasil⁵³. Nas complexas estatísticas efetuadas pelo ente, analisam-se dados de frequência, duração, densidade e volume das greves, bem como motivações, encaminhamentos e resultados desses conflitos.

Ao longo de todo o ano de 2010⁵⁴, em um total de 446 greves verificadas, o setor público foi o responsável por 269 delas (60,3%), enquanto que a iniciativa privada contou com 176 greves (39,5%). Por sua vez, em 2011, da totalidade de 554 greves, 325 ocorreram no setor público (58,7%), enquanto que 227 (41%) na esfera privada:

Em 2010, o número de greves realizadas por trabalhadores da esfera pública (269) supera o número de greves deflagradas na esfera privada (176). No ano seguinte, em 2011, esta preponderância numérica é mantida: são 325 greves registradas na esfera pública e 227 greves na esfera privada. As paralisações dos trabalhadores da esfera pública, mesmo com pequena queda na participação, continuam prevalecendo e representam cerca de 60% do total anual de greves.⁵⁵

Em uma análise superficial, constata-se apenas uma pequena superioridade numérica de greves no setor público, se comparada com as greves no setor privado. Contudo, a análise isolada dessa estatística não revela a disparidade de forças havidas no setor público para o privado, visto que não ser suficiente simplesmente comparar a quantidade absoluta de greves havidas nos dois setores. Necessário se faz comparar a quantidade de pessoas que trabalham nesses setores para apurar, de fato, a representatividade da greve em cada um deles.

Isto porque o setor privado, por óbvio, emprega uma quantidade muito maior de trabalhadores do que o setor público – apresentando, conseqüentemente, um risco muito maior de ser acometido por greves, na medida em que o direito de greve é um fato jurídico sucessivo que depende de uma relação jurídica prévia – a relação de emprego.

Dessa forma, necessário apurar a quantidade de pessoas em cada setor para igualar a discrepância de risco havida, assegurando proporcionalidade na análise estatística.

⁵³ DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS - DIEESE. Tipo de Publicação: estudos e pesquisas, balanço das greves, balanço dos pisos, balanço dos reajustes.

Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/sitio/buscaDirigida?itemBusca=estudos>>. Acesso em 25 jul. 2016

⁵⁴ DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS - DIEESE. Balanço das greves em 2010-2011 nº 63, novembro de 2012. Disponível em:

<http://www.dieese.org.br/balancodasgreves/2011/estPesq63balGreves2010_2011.pdf>. Acesso em 25 jul. 2016

⁵⁵ *Ibidem*.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apresentou, em uma de suas pesquisas emprego⁵⁶, que o setor público contava, em fevereiro/2016, com 2.477.000 (dois milhões, quatrocentos e setenta e sete mil) funcionários públicos, ao passo que na iniciativa privada trabalhavam 13.244.000 (treze milhões e duzentos e quarenta e quatro mil).

Apesar de o estudo em referência não abordar fidedignamente o mesmo público representativo⁵⁷, nem ser da mesma época⁵⁸, não deixam de revelar uma diferença percentual abissal entre o risco de ter uma greve deflagrada na iniciativa privada e uma no serviço público – o que já se mostra suficiente para demonstrar, em linhas gerais, que os dados estatísticos acima sublinhados não podem ser superficialmente interpretados como uma pequena superioridade de greve no serviço público, porquanto se deve proceder à parametrização do risco de ambos os setores.

Pois bem, somando-se os trabalhadores da iniciativa pública com o da privada, tem-se um total de 15.721.000 (quinze milhões, setecentos e vinte e um mil). Desse total, apenas 15,76% trabalham no setor público (2.477.000), ao passo que 84,24% trabalham na iniciativa privada (13.244.000). Necessário, portanto, compatibilizar os estudos de greve deflagrada do DIEESE com os dados de emprego do IBGE para aferir a real diferença de greves deflagradas entre os dois setores:

Pegando-se o ano de 2010 como paradigma, de um universo de apenas 2.477.000 funcionários públicos, foram deflagradas 269 greves, o que representa que a cada 1.000 (mil) funcionários públicos, 11 (onze) deflagraram greve (0,011%). Por sua vez, na iniciativa privada, tem-se um universo de 13.244.000 empregados e 176 greves no mesmo ano de 2010. Na iniciativa privada, portanto, a cada 1.000 (mil) empregados, 1,3 (um inteiro e três décimos) deflagraram greve (0,0013%). Ou, em outras palavras, a cada 10.000 (dez mil empregados), apenas 13 (treze) deflagraram greve.

⁵⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE: estimativas para o mês 02/2016 (em mil pessoas) região metropolitana RE, SAL, BH, RJ, SP e POA. Disponível em:

<ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Mensal_de_Emprego/Fluxograma/2016/pme_201602fluxograma.pdf>. Acesso em 04 jul. 2016

⁵⁷ A pesquisa do IBGE refere-se às regiões metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Porto Alegre.

⁵⁸ A pesquisa do IBGE é mensal, sendo que a analisada é de fevereiro/2016.

Ou seja, equalizando-se o risco entre o setor público com o setor privado, a quantidade de greves deflagradas no setor público supera 8,5 (oito inteiros e cinco décimos) vezes a quantidade de greves no setor privado.

Assim, se tivéssemos uma análise estatística que levasse em consideração a disparidade em questão, teríamos, no ano de 2010, as mesmas 269 greves no setor público, enquanto que na iniciativa privada ter-se-ia nada menos que 1.496 (um mil, quatrocentos e noventa e seis) greves (ao invés de apenas 176). Ou, por outro lado, ainda mantendo a igualdade no risco da greve, se se mantivesse a variável de greves da iniciativa privada no ano de 2010 (176), ter-se-ia tão apenas 32 (trinta e duas) greves no setor público.

E a desproporção resta evidente não só na quantidade de greves deflagradas. É igualmente absurda a diferença da quantidade de horas de trabalho paradas quando da deflagração da greve no setor público para o setor privado.

Ainda se utilizando do mesmo período analisado, ocorreu um total de 44.910 (quarenta e quatro mil, novecentos e dez) horas de greve no ano de 2010. Desse total, 38.085 (trinta e oito mil e oitenta e cinco) horas de greve se deram no setor público, enquanto que a ínfima quantidade de 6.649 (seis mil, seiscentos e quarenta e nove) horas ocorreram na iniciativa privada. Isto é, o serviço público foi responsável por 84,8% do total de horas paradas em razão de greve no ano de 2010.

É surpreendente a diferença havida em ambos os setores. Se for levar em consideração a análise acima realizada – a qual, ao equalizar os riscos, apurou que as greves no serviço público ocorrem 8,5 vezes mais em comparação ao setor privado – vislumbra-se o quão deletérias são as greves no serviço público para a economia e produtividade do país – afora o principal problema de afetação da qualidade de vida coletiva da sociedade.

Quanto à duração em dias dos movimentos grevistas, a lógica permanece inalterada. Enquanto que 40,9% das greves na iniciativa privada duraram apenas 1 dia, apenas 26,9% das greves no setor público tiveram a mesma duração. Na iniciativa privada, 33,5% duraram entre 2 e 5 dias, enquanto que no setor público, 20,9%. Por sua vez, apenas 5,7% das greves na iniciativa privada perduraram entre 16 e 30 dias, ao passo que no setor público 14,1% das greves tiveram essa duração.

Por fim, enorme diferença também há quanto ao percentual de trabalhadores que entraram em greve: 72,2% de trabalhadores do serviço público entraram em greve, enquanto que apenas 15,3 trabalhadores o fizeram na iniciativa privada.

A enorme superioridade numérica de greves deflagradas no serviço público em contraposição à iniciativa privada decorre da patente disparidade de forças de pressão existente entre os funcionários do setor público e empregados da iniciativa privada, até porque, a duração da greve “depende muito da massa de recursos reunida para sua manutenção.”⁵⁹. Os funcionários públicos, detendo mais meios de coerção do Estado-empregador, conseguem realizar 8,5 vezes mais greves, em maior quantidade, com maior adesão e por um período de tempo maior.

Não se pode permitir as mesmas garantias de exercício de força aos funcionários do setor público e aos da iniciativa privada. Ou abrangem-se os legítimos meios de pressão dos trabalhadores da iniciativa privada – que se julga não ser necessário, tão menos proveitoso –, ou fatalmente diminuem-se as prerrogativas de exercício de força dos trabalhadores do setor público.

5 DO DIREITO COMPARADO

Há um forte discurso que prega o caráter antidemocrático das nações que reprimem as greves – ainda que apenas no serviço público:

⁵⁹ CASTRO, Pedro. *Greve: fatos e significados*. São Paulo: Ática, 1986. fl. 25

Seja como for, procede a observação segundo a qual a greve é proibida exatamente nos regimentos políticos que pregam a superação ou reprimem a luta de classes (regimes fascistas) ou que sustentam o desaparecimento da sociedade de classes (regimes comunistas).

(...)

O direito de greve se situa em uma perspectiva de progresso, com o propósito de realizar a justiça social e implantar a igualdade substancial entre os cidadãos: representa, antes, uma conquista de civilização, inerente ao Estado democrático (lembremo-nos de que os regimes autoritários o proscurem) e, como tal, há de ser valorado e mantido.⁶⁰

É o mesmo discurso que enaltece a greve, alcunhando-a um caráter de direito fundamental. Busca-se, com discursos politizados, associar a imagem de regimes políticos ou socioeconômicos que historicamente reprimem garantias fundamentais – comunismo, fascismo e outros – com os países que reprimem a greve (ou porventura o façam): “É totalmente normal em uma sociedade democrática que as greves sejam permitidas. Greves apenas são proibidas em regimes fascistas ou ditatoriais.”⁶¹.

Esse discurso ganha ainda mais força no Brasil em razão da recente experiência política brasileira: a ditadura militar de 1964 – esta, sim, indubitavelmente antidemocrática. Não se nega que, ao longo do antidemocrático regime, surgiram leis que reprimiam a greve no setor público.

Nesse sentido, a Lei nº 4.330/64, editada exatamente dois meses após o Golpe Militar de 1º de abril de 1964, quando em vigor a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1946:

Art 4º A greve não pode ser exercida pelos funcionários e servidores da união, Estados, Territórios, Municípios e autarquias, salvo se se tratar de serviço industrial e o pessoal não receber remuneração fixada por lei ou estiver amparado pela legislação do trabalho.

Ou ainda, no mesmo sentido, a Constituição brasileira de 1967 – posterior ao golpe militar de 1964, elaborada por um Congresso Nacional com a oposição afastada – que proibia a greve no serviço público:

⁶⁰ ROMITA, Arion Sayão. *Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis: Aspectos Trabalhistas e Previdenciários*. São Paulo: LTr, 1993. fls. 13 e 15.

⁶¹ THE LOCAL. *Why the French are right to go on strike*. 2016. Tradução nossa. Disponível em: <<http://www.thelocal.fr/20150630/why-the-french-are-right-to-go-on-strike>>. Acesso em 25 jul. 2016

Art 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

(...)

§ 7º - Não será permitida greve nos serviços públicos e atividades essenciais, definidas em lei.

Contudo, ter o regime militar proibido a greve no serviço público não a torna, necessariamente, antidemocrática. Embora o motivo da sua proibição na época da ditadura tenha decorrido do próprio caráter antidemocrático do governo, que sequer aceitava oposição no parlamento, a razão de sua proibição – ou, no mínimo, forte restrição –, nos dias de hoje, decorreria de outros motivos, e existem razões democráticas para fazê-lo.

A contundente conexão da proibição da greve com regimes totalitários extirpa, de vez, qualquer tentativa de regulamentação desse direito – o que não é benéfico ao regime democrático.

Não procede a conclusão de que apenas nações antidemocráticas proibem a greve. Ninguém questiona a democracia existente nos países como Suíça, Austrália, Chile, Estados Unidos, Japão ou Holanda. Ainda assim, referidos países vedam a realização de greve no serviço público:

O exame da legislação vigente em diferentes países permite identificar quatro grupos: 1º - países que reconhecem expressamente o direito de greve dos servidores públicos; 2º - países que não estabelecem diferença alguma entre as greves do setor público e as dos demais setores da economia; 3º - países cuja legislação não contém disposições relativas à licitude ou ilicitude dos movimentos grevistas de servidores públicos, 4º - países que proibem expressamente a greve dos servidores públicos.

(...)

No quarto grupo enfileiram-se os países que expressamente negam aos funcionários públicos o direito de greve. Em certos países, como Quênia, Trinidad e Tobago, Uganda, as proibições se referem aos serviços essenciais. Em outros, há proibição legal especificamente estabelecida para a greve no serviço público. É o sistema vigente nos seguintes países: Austrália, Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Chile, Estados Unidos, Filipinas, Guatemala, Honduras, Japão, Conveite, Líbano, Holanda (ferroviários e altos funcionários públicos), Ruanda, Síria, Suíça, Talândia, Trinidad e Tobago, Venezuela. A proibição assume características de grande rigidez em países latino-americanos, que a incluem no texto constitucional, como é o caso de Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Panamá e Venezuela e era também o caso do Brasil antes de 1988.⁶²

⁶² ROMITA, Arion Sayão. *Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis: Aspectos Trabalhistas e Previdenciários*. São Paulo: LTr, 1993. fls. 64-65.

No julgamento da Reclamação 6.568-5/SP, o então Ministro Eros Grau, do Supremo Tribunal Federal, também houve por destrinchar exemplos estrangeiros (e democráticos) de restrição de greve no serviço público:

[Na Itália, afirmou-se] ser necessária, em especial no que concerne à certas atividades, a imposição de medidas adequadas à proteção de valores fundamentais objeto de proteção constitucional, quais a preservação da vida e a defesa da Pátria.

A legislação italiana (...) privou do direito de greve os militares e os policiais. Reconhecendo que os interesses a serem protegidos por esses agentes públicos são de extrema relevância, o legislador italiano proibiu-lhes o exercício desse direito em termos absolutos.

Na Espanha a limitação desse exercício pelos servidores públicos é disciplinada pelo art. 28.2 da Constituição de 1978. Examinando a matéria, o Tribunal Constitucional definiu que o direito de greve deve ser relativizado em hipóteses que possam gerar situações de risco. Leis posteriores à Constituição espanhola de 1978 vedam o seu exercício pelos militares e policiais.

(...)

Santamaría Pastor, ao comentar a Constituição espanhola, sustenta ser subjetiva a limitação ao direito de greve. Vale dizer, estaria diretamente relacionada às categorias que não podem ser titulares desse direito em circunstância alguma. Além dos militares e policiais, cita ainda outra delas, a dos servidores das instituições penitenciárias.

Na França, o Conselho Constitucional entendeu que o direito de greve há de ser limitado e restringido por diversos valores de índole constitucional, como o da continuidade do serviço público e o da segurança das pessoas e bens. Ao legislador cumpre definir tais limites do direito de greve, harmonizando a defesa dos interesses profissionais e a proteção do interesse público. Essas limitações podem inclusive consubstanciar a interdição do direito de greve dos servidores públicos que desempenham serviços essenciais.

O Conselho Constitucional proferiu decisões proibindo a certas categorias de servidores o exercício do direito de greve – servidores que atuavam em funções relacionadas à soberania do Estado ou cumpriam atividades estratégicas. (...).⁶³

É compreensível que haja uma repulsa a todo assunto que, ao menos a priori, remeta à ditadura militar. Contudo, a proibição ou forte restrição ao direito de greve – no serviço público – é plenamente viável tanto em países democráticos quanto em regimes

⁶³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação. Rcl 6.568/SP. Tribunal Pleno. Reclamante: Estado de São Paulo. Reclamados: Vice-Presidente Judicial Regimental do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região e relator da Ação Cautelar nº 814.597-5/1-00 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relator: Eros Grau. Brasília, 21 de maio de 2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=603024>>. Acesso em 17 set. 2015

antidemocráticos, não sendo um fator que, por si só, revele alguma predisposição à negação de direitos fundamentais.

5.1 Tratados internacionais que permitem a greve no serviço público

Afora os relevantes países democráticos que proíbem a greve no serviço público, o Brasil é signatário Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro por meio da promulgação do Decreto nº 591/1992⁶⁴ –, bem como signatário da Convenção nº 151 e da Recomendação nº 159, ambas da Organização Internacional do Trabalho e que versam sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, incorporadas através do Decreto nº 7.944/2013⁶⁵.

Referidas normas jurídicas autorizam a restrição, e até a proibição, de greve no serviço público. Aliás, em razão de os referidos pactos internacionais versarem sobre direitos humanos, têm status normativo supralegal – conforme definido pelo Supremo Tribunal Federal no caso paradigmático Recurso Extraordinário nº 349.703/SP⁶⁶ – dando conta da força normativa que têm no ordenamento jurídico brasileiro:

Desde a adesão do Brasil, sem qualquer reserva, ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (art. 11) e à Convenção Americana sobre Direitos Humanos - Pacto de San José da Costa Rica (art. 7º, 7), ambos no ano de 1992, não há mais base legal para prisão civil do depositário infiel, pois o caráter especial desses diplomas internacionais sobre direitos humanos lhes reserva lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da Constituição, porém acima da legislação interna. O status normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de adesão. (...)

⁶⁴ BRASIL. Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm> Acesso em: 07 jul. 2016.

⁶⁵ BRASIL. Decreto nº 7.944, de 06 de março de 2013.

Promulga a Convenção nº 151 e a Recomendação nº 159 da Organização Internacional do Trabalho sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, firmadas em 1978. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7944.htm> Acesso em: 07 jul. 2016.

⁶⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. RE 349703-1. Tribunal Pleno. Recorrente: Banco Itaú S.A. Recorrido: Armando Luiz Segabinazzi. Relator: Carlos Britto. Relator para acórdão: Gilmar Mendes. Brasília, 03 de dezembro de 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595406>>. Acesso em 04 abr. 2016.

Eis, portanto, a legitimidade jurídica que há na eventual restrição que se faça aos direitos de greve dos funcionários públicos.

O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais aduz que os direitos nele previstos (dentre os quais, o de greve) deverão ser observados pelas Nações signatárias, podendo, contudo, ser limitados se o objetivo for o de “favorecer o bem-estar geral em uma sociedade democrática”:

ARTIGO 4º

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem que, no exercício dos direitos assegurados em conformidade com presente Pacto pelo Estado, este poderá submeter tais direitos unicamente às limitações estabelecidas em lei, somente na medida compatível com a natureza desses direitos e exclusivamente com o objetivo de favorecer o bem-estar geral em uma sociedade democrática.

Dúvida não resta quanto ao enquadramento da greve no serviço público na hipótese de restrição em questão, já que a sua deflagração conduz a um significativo decréscimo qualitativo ao convívio social.

Além do mais, o tratado em questão confere total autonomia aos Estados signatários a legislarem sobre o direito de greve, garantindo expressamente a prerrogativa de limitação da greve aos funcionários públicos:

ARTIGO 8º

1. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a garantir:

(...)

d) O direito de greve, exercido de conformidade com as leis de cada país.

2. O presente artigo não impedirá que se submeta a restrições legais o exercício desses direitos pelos membros das forças armadas, da política ou da administração pública.

Por sua vez, a Convenção nº 151 da Organização Internacional do Trabalho, que versa sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, igualmente internalizada no ordenamento jurídico com o mesmo status jurídico supralegal, aduz, em seu artigo 8º, que os conflitos havidos na relação laboral pública devem ser solucionados “de maneira adequada às condições nacionais”, reforçando-se a concepção de que o debate sobre a greve no serviço

público deve ser realizado de forma objetiva e realista e, para tanto, abster-se de elementos ideológicos.

Afora referida condicionante, a convenção internacional ainda ressalva que os direitos civis e políticos dos funcionários públicos podem ser limitados a depender do estatuto jurídico do funcionário público, bem como, especialmente, a depender das funções exercidas pelo funcionário público:

ARTIGO 9

Os trabalhadores da Administração Pública devem usufruir, como os outros trabalhadores, dos direitos civis e políticos que são essenciais ao exercício normal da liberdade sindical, com a única reserva das obrigações referentes ao seu estatuto e à natureza das funções que exercem.

Assim, a garantia de limitação ao direito de greve do funcionário público pela comunidade internacional (a qual, em contato direto com as experiências de cada Estado-nação, incontestavelmente representa um ponto de vista jurídico-sociológico mais consistente, plural e apurado do que qualquer país singularmente considerado) significa que no resultado do diagnóstico acerca do confronto de interesses havido, deve prevalecer os interesses difusos da sociedade tutelada, assim como o bem jurídico da Soberania Nacional.

5.2 O caso de Nova Iorque: Taylor Law

Os Estados Unidos da América, por questões históricas, são um Estado federativo descentralizado, o qual confere forte autonomia aos entes federados – diferentemente do Brasil, cujo caráter centralizador sobrepuja.

Assim, cada Estado da federação americana tem competência para editar uma lei própria na matéria de greve – enquanto que a Lei nº 7.783/89, lei de greve do Brasil, é de competência da União. A análise do direito comparado, fornecendo novos elementos para o aperfeiçoamento da análise acerca do direito de greve, é imprescindível no presente estudo.

Nesse sentido, o Estado de Nova Iorque editou lei que proíbe categoricamente a greve no serviço público, denominada Taylor Law⁶⁷ e que se autointitula como o “justo tratado de emprego dos funcionários públicos”⁶⁸. Em verdade, por diferenças jurídico-legislativas estruturais, a Taylor Law não se trata propriamente de uma lei, mas de um ato jurídico que compõe um todo maior: compõe as “Leis Consolidadas”⁶⁹ do Estado de Nova Iorque, especificamente o capítulo dos “Serviços Cívicos” (CVS)⁷⁰, encontrando-se no artigo 14, parágrafos 200 a 214. Contudo, analisando-a à luz dos institutos jurídicos do direito brasileiro, enquadrar-se-ia como uma lei propriamente dita.

Referido ato jurídico, em seu inaugural parágrafo 200, estatui claramente a proibição da greve no serviço público, justificada pela harmonia e cooperação que devem prevalecer na relação laboral entre Estado-empregador e funcionários públicos, bem como pela ininterrupta e ordenada proteção que se deve conferir aos serviços públicos cujos destinatários finais são os próprios cidadãos:

A legislação do Estado de Nova Iorque declara que é uma política pública do Estado, e o propósito dessa lei, promover a harmônica e cooperativa relação entre o governo e seus empregados e proteger o público por meio da garantia, a todo e qualquer momento, das operações e funções do governo de forma ordenada e ininterrupta. (...) (tradução nossa)⁷¹

Constata-se, desde já – diferentemente do arguido para se defender a permissão da greve no serviço público –, que o motivo para a proibição da greve no serviço público é eminentemente democrático, qual seja a prevalência protetiva que se deve conferir em favor dos direitos difusos da sociedade, em detrimento dos interesses corporativistas dos funcionários públicos.

Chama a atenção, na lei estado-unidense, a exigência de prestação de serviços públicos de forma ordenada – isto é, não basta que a prestação seja ininterrupta, também se faz necessário que seja ordenada. Referida exigência, se fosse aplicada no Brasil, colocaria fim ao

⁶⁷ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Leis Consolidadas do Estado de Nova Iorque. Serviços civis (CVS).

Artigo 14. Taylor Law: Public Employees' Fair Employment Act. Disponível em: <<http://public.leginfo.state.ny.us/lawssrch.cgi?NVLWO:>>. Acesso em: 09 jan. 2016.

⁶⁸ Public Employees' Fair Employment Act.

⁶⁹ Consolidated Laws

⁷⁰ Civil Service

⁷¹ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Leis Consolidadas do Estado de Nova Iorque. Serviços civis (CVS).

Artigo 14. Taylor Law: Public Employees' Fair Employment Act. Disponível em: <<http://public.leginfo.state.ny.us/lawssrch.cgi?NVLWO:>>. Acesso em: 09 jan. 2016.

entendimento em vigor desde julgamento do Mandado de Injunção nº 712 pelo STF – que, anormalmente inovando no ordenamento jurídico, conferiu uma autoaplicabilidade ao direito de greve, que dependia (e ainda depende) de regulamentação do Congresso Nacional.

Isto porque, embora a decisão judicial com efeitos de lei tenha autorizado apenas a greve parcial – exigindo uma mínima continuidade dos serviços públicos quando da deflagração da greve –, o seu fornecimento, por tais razões, se dá de forma notadamente deficitária – isso sem contar que grande parte dos serviços que dependem da prestação estatal já é ordinariamente oferecida de forma insatisfatória, independentemente de greve:

Se os policiais com o efetivo total não conseguem – e isto não é defeito dos policiais, mas da complexidade das questões que lhe estão submetidas – desempenhar com plenitude esses encargos constitucionais, como supor que, com vinte por cento dos seus efetivos, possam garantir aqueles valores constitucionais?⁷²

Ou seja, com a autorização (ainda que parcial) da greve no serviço público, posterga-se o atendimento das demandas já existentes e ainda não atendidas e, conseqüentemente, provoca-se um efeito cascata de desarranjo na prestação do serviço público. Inibe-se a mínima celeridade no atendimento que os continuados serviços públicos requerem. Impede-se a prestação dos serviços públicos de forma minimamente digna, visto não haver qualquer viabilidade prática de o serviço público, acumulado com o tempo, ser bem prestado ao cidadão, uma vez que a rotatividade da demanda é imensamente superior à agilidade do atendimento.

Posteriormente, a Taylor Law define o que vem a ser o movimento paredista. Greve, segundo a lei estrangeira, significa “qualquer interrupção intencional do trabalho ou a sua desaceleração pelos funcionários públicos”⁷³. Assim, quaisquer variáveis da greve estariam proibidas – principalmente a que desacelera propositalmente a prestação dos serviços

⁷² Ministro Cezar Peluso. Supremo Tribunal Federal. Reclamação. Rcl 6.568/SP. Tribunal Pleno. Reclamante: Estado de São Paulo. Reclamados: Vice-Presidente Judicial Regimental do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região e relator da Ação Cautelar nº 814.597-5/1-00 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relator: Eros Grau. Brasília, 21 de maio de 2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=603024>>. Acesso em 17 set. 2015

⁷³ “§201

Definitions

As used in this article:

(...)

9. The term "strike" means any strike or other concerted stoppage of work or slowdown by public employees.”

Tradução nossa.

públicos⁷⁴, a qual, dissimuladamente praticada à surdina, mesmo assim provoca efeitos tão deletérios quanto a própria greve, porém ainda ofusca a transparência do movimento, dificultando o debate e a resolução da demanda.

Ademais, não é apenas a deflagração da greve que é proibida, mas qualquer ato que “cause, instigue, encoraje ou seja conivente com a greve”⁷⁵, isto é, o ato antijurídico de proibição de greve é plurinuclear, abarcando mais de uma conduta não permitida.

Outro instrumento de eficácia bastante interessante da Taylor Law consubstancia-se na presunção de engajamento à greve, que municia o poder fiscalizatório com maiores ferramentas de controle – retira-lhe o ônus da prova da participação do trabalhador em greve durante a qual se verificar desempenho aquém do habitual do trabalhador:

§210

Proibição de greves

(...)

2. Violações e penalidades; presunção; proibição contra consentimento de greve; determinação; notícia; Provas; deduções em folha de pagamento; objeções; e restauração.

(...)

(b) Presunção. Para o objetivo desta lei, um Trabalhador Público que está ausente do serviço sem permissão, ou que se abstém total ou parcialmente de melhor desempenhar os seus deveres, na sua maneira normal, sem permissão, na data ou nas datas em que uma greve ocorre, presumir-se-á que aderiu à greve nas respectivas datas. (tradução nossa)⁷⁶

Além do mais, a legislação norte-americana não é tão benevolente quanto as decisões normativas da Justiça do Trabalho que julgam as greves, que admitem a compensação das horas devidas em razão da adesão à greve por meio da prestação do mesmo trabalho que deveria ter sido realizado, mas posteriormente e de forma extraordinária – entendimento que, de tão condolente, ao menos instiga a participação no movimento, visto não haver reais consequências sancionatórias.

⁷⁴ Operações tartaruga, por exemplo.

⁷⁵ “§210

Prohibition of Strikes

1. No public employee or employee organization shall engage in a strike, and no public employee or employee organization shall cause, instigate, encourage, or condone a strike.” Tradução nossa.

⁷⁶ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Leis Consolidadas do Estado de Nova Iorque. Serviços civis (CVS).

Artigo 14. Taylor Law: Public Employees' Fair Employment Act. Disponível em:

<<http://public.leginfo.state.ny.us/lawssrch.cgi?NVLWO:>>. Acesso em: 09 jan. 2016.

A Taylor Law estabelece a dedução em folha de pagamento compulsória no valor de dois dias de salário para cada dia (ou parte dele) engajado em greve – isto é, diferentemente da legislação brasileira, que apenas posterga o salário, remunerando o trabalhador da mesma forma, a legislação norte-americana deixa de remunerar seu funcionário pelo dia não trabalhado, além de aplicá-lo multa no valor de um dia do salário:

§210

Proibição de greves

(...)

2. Violações e penalidades; presunção; proibição contra consentimento de greve; determinação; notícia; Provas; deduções em folha de pagamento; objeções; e restauração.

(...)

(f) Deduções em folha de pagamento. Não antes de trinta dias, nem depois de noventa, de acordo com a data de violação determinada, o Corregedor deverá deduzir do salário do Trabalhador Público um montante igual a duas vezes o valor do seu salário-dia para cada dia ou parte dele que tenha sido determinado como violado; (...) (tradução nossa)⁷⁷

Longe de configurar uma lei autoritária – até porque rigidez nada tem a ver com despotismo –, a lei em questão garante ao funcionário a prova em contrário, assegurando-lhe o direito ao contraditório. Caso ele sustente que não aderiu à greve, poderá elaborar uma declaração juramentada – pela qual responderá por falsidade ideológica, no caso de ficar comprovado serem inverídicas as afirmações – a ser apresentada juntamente com documentos que comprovem a sua não adesão ao movimento paredista:

§210

Proibição de greves

(...)

2. Violações e penalidades; presunção; proibição contra consentimento de greve; determinação; notícia; Provas; deduções em folha de pagamento; objeções; e restauração.

(...)

(g) Objeções e estorno. Qualquer Trabalhador Público apontado como violador dessa subdivisão poderá objetar a determinação de violação mediante representação em face do representante do governo (dentro de vinte dias da citação ou do aviso de recebimento, de acordo com o parágrafo (e) desta subdivisão) com sua declaração juramentada, fundamentado por legítimo documento probatório, contendo uma resumida e clara declaração dos fatos nos quais se baseia para demonstrar que a determinação de violação está incorreta. Referida declaração juramentada estará sujeita às penalidades de perjúrio. Se o representante do governo determinar que a declaração juramentada e as provas juntadas não tiveram o condão de provar

⁷⁷ Ibidem.

que o Trabalhador Público não violou essa subdivisão, ele irá denegar a objeção e notificar o Trabalhador Público. Se o representante do governo determinar que a declaração juramentada e as provas juntadas fundam-se nalgum fato que, se resolvido a favor do Trabalhador Público, determinariam que o Trabalhador Público não violou essa subdivisão, ele deverá designar um oficial de audiência para determinar se o Trabalhador Público verdadeiramente violou essa subdivisão, em uma audiência na qual referido Trabalhador Público terá o ônus da prova. Se o oficial de audiência concluir que o Trabalhador Público não teve êxito em comprovar que ele não violou o disposto nessa subdivisão, o representante do governo deverá notificar o Trabalhador Público. Se o representante do governo manter a objeção ou o oficial de audiência determinar, numa preponderância de evidências, que o Trabalhador Público não violou essa subdivisão, o representante do governo imediatamente notificará o corregedor que deverá, dali em diante, cessar as futuras deduções e restituir quaisquer deduções anteriores feitas à luz dessa subdivisão. As determinações oriundas desse parágrafo deverão ser revistas de acordo com o artigo setenta e oito da lei de práticas civis e regras. (tradução nossa)⁷⁸

Além do mais, ineficaz seria se a Taylor Law apenas sancionasse o funcionário público propriamente dito pela adesão à greve. Então, de modo a assegurar o efetivo respeito à lei, a lei também permite que se suspenda a autorização de funcionamento de sindicatos que comprovadamente atuarem em prol da realização da greve:

§210

Proibição de greves

(...)

3. (a) Um Sindicato que tenha violado as provisões da subdivisão um dessa Seção, no julgamento do Conselho, perderá, em conformidade com as determinações dessa Seção, os direitos garantidos nos termos do parágrafo (b) da subdivisão um da Seção § 208 desse capítulo.

(...)

(f) Se o Conselho concluir que o Sindicato violou as determinações da subdivisão um dessa Seção, o Conselho determinará a sanção de perda dos direitos garantidos no parágrafo (b) da subdivisão um, e da subdivisão três da Seção § 208 desse capítulo, por um período de tempo determinado pelo Conselho ou, a critério do próprio Conselho, por um período de tempo indeterminado, suscetível de restituição, por meio de solicitação, com a ciência de todas as partes interessadas, fundada em provas de boa-fé que observem as exigências da subdivisão um dessa Seção desde a data da violação em questão (...).

Na fixação da duração da sanção, o Conselho deverá levar em consideração todos os fatos relevantes e suas circunstâncias, incluindo, mas não se limitando, a: (i) a extensão do dolo quanto ao previsto na subdivisão um dessa Seção; (ii) o impacto da greve na saúde pública, segurança pública e bem-estar da comunidade e; (iii) o poder econômico do Sindicato; e o

⁷⁸ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Leis Consolidadas do Estado de Nova Iorque. Serviços civis (CVS). Artigo 14. Taylor Law: Public Employees' Fair Employment Act. Disponível em: <<http://public.leginfo.state.ny.us/lawssrch.cgi?NVLWO>>. Acesso em: 09 jan. 2016.

Conselho poderá considerar (i) a recusa do Sindicato ou do Poder Público empregador ou do seu representante em submeterem-se à mediação e a inquéritos previstos na Seção § 209 e (ii) se, acaso alegado pelo Sindicato, o Poder Público empregador ou os seus representantes corroboraram em tais atos de provocação para obstruir do Sindicato a responsabilidade pela greve. (tradução nossa)⁷⁹

Como se percebe, a lei, com o escopo de conferir segurança jurídica e proporcionalidade, elenca critérios objetivos que devem ser observados no ato de fixação da sanção a ser imposta, que leva em consideração a extensão do engajamento do sindicato na greve, os danos causados à sociedade pelo ato paredista, bem como o poder econômico do sindicato sancionado, a fim de garantir o mínimo de coercibilidade à multa, e também evitar a falência do sindicato.

E, por fim, em mais uma previsão de garantia da transparência do ato e segurança jurídica da sociedade, a lei norte-americana exige que no período máximo de 60 dias a Administração Pública elabore um relatório escrito no qual contenha o contexto da greve, as condutas havidas para dirimi-la, os nomes de todos os funcionários que realizaram algum ato antijurídico de engajamento à greve e a pormenorizada responsabilização individual de cada um:

§210

Proibição de greves

(...)

4. No prazo de sessenta dias do fim da greve, o representante do governo envolvido deverá elaborar e tornar público um relatório por escrito, o qual deverá conter a seguinte informação: (a) as circunstâncias em torno do início da greve, (b) os esforços realizados para terminar a greve, (c) os nomes dos Trabalhadores Públicos que o oficial público tinha razões para acreditar serem os responsáveis por causar, instigar ou encorajar a greve e (d) em função dos vários graus de responsabilização individual, as sanções impostas ou procedimentos pendentes em face de cada Trabalhador Público. (tradução nossa)⁸⁰

⁷⁹ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Leis Consolidadas do Estado de Nova Iorque. Serviços civis (CVS). Artigo 14. Taylor Law: Public Employees' Fair Employment Act. Disponível em: <<http://public.leginfo.state.ny.us/lawssrch.cgi?NVLWO:>>. Acesso em: 09 jan. 2016.

⁸⁰ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Leis Consolidadas do Estado de Nova Iorque. Serviços civis (CVS). Artigo 14. Taylor Law: Public Employees' Fair Employment Act. Disponível em: <<http://public.leginfo.state.ny.us/lawssrch.cgi?NVLWO:>>. Acesso em: 09 jan. 2016.

Assim, o estudo comparado da legislação norte-americana tem o condão de demonstrar não só a viabilidade da proibição da greve nos serviços públicos, mas também contribuir para a construção de um bom texto legislativo (que ainda precisa ser elaborado no Brasil).

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve o objetivo de demonstrar a premente necessidade de regulamentação do direito de greve no serviço público através de lei específica – conforme estipula o inciso VII do artigo 37 da Constituição Federal –, de modo a adequar os mecanismos de pressão que os funcionários públicos podem legitimamente exercer.

Uma definitiva conclusão a respeito da greve no serviço público deve ser tomada em processo legislativo no âmbito do Congresso Nacional, não apenas por ser a corte competente para tanto, mas por ser o âmbito no qual restar-se-á respeitado o multi-representativo e amplo debate que a complexa matéria exige.

Mostrar-se-ia, assim, não só precipitado, mas, por que não, pretensiosa uma conclusão peremptória sobre o assunto no âmbito de um trabalho monográfico de pós-graduação lato sensu. Não há panaceia para a questão jurídico-social da greve no serviço público: cada opção legislativa trará desafios e adversidades.

De toda forma, fato é que a questão não pode ser relegada como tem sido feita até os dias atuais, visto que sequer regulamentada pelo Congresso Nacional foi, mesmo passados mais de trinta anos da atual ordem constitucional. O resultado dessa desídia legislativa é o caos, a desordem e a insegurança jurídica no que diz respeito à continuidade e boa condução dos serviços públicos, continuamente interrompidos com a deflagração das greves.

Para defender o ponto de vista, delineou-se a interpretação ampliativa que deve ser dada ao setor público na análise de greve nos serviços públicos, a fim de garantir a abrangência necessária para circunscrever todos os setores que efetivamente prestem algum serviço público, independentemente da natureza jurídica do cargo que se ocupa.

Por conseguinte, descreveu-se o atual cenário jurídico da greve no serviço público Brasil, através do qual se constatou que referido direito de greve, embora seja profundamente complexo e heterogêneo, é regido por atípica decisão do Supremo Tribunal Federal – Mandado de Injunção nº 712 –, que passou a aplicar, de forma truncada, o Decreto 7.783/1889, que dispõe sobre o exercício do direito de greve na iniciativa privada, à greve no

serviço público, com as devidas adequações – isto é, com inovações no ordenamento jurídico através de casuística decisão judicial, em flagrante mitigação (senão afronta) à Separação de Poderes.

Delineado o cenário, buscou-se demonstrar que, ainda que a greve seja considerada uma realidade social, tal fato não pode impedir que o congresso a regule. A greve no serviço público, sendo ou não um direito fundamental, resiste tão apenas porque ainda não se encontrou uma forma mais eficaz e menos nociva de equilibrar as forças sociais de uma sociedade.

Além do mais, pontuou-se que a greve é, por excelência, um exercício da autotutela, não à toa também entendida como vingança privada, motivo pelo qual deve ser vista com bastante cautela e excepcionalidade, posto que não tem o condão de fazer justiça, senão assegurar a vitória do mais forte. Os efeitos da greve no serviço público têm proporções muito maiores quando comparados com a greve na iniciativa privada.

Apontou-se, ademais, para a desproporcionalidade dos legítimos mecanismos jurídicos de pressão à disposição dos funcionários públicos quando comparados com os empregados da iniciativa privada.

A começar pela estabilidade no emprego dos servidores públicos – ou a garantia de demissão tão apenas por decisão fundamentada, no caso dos empregados públicos –, em contraposição à subserviência com que o empregado da iniciativa privada deve acatar a decisão do seu empregador em demiti-lo, visto ser um direito potestativo do patrão.

Além do mais, no serviço público não há tamanha contraposição de interesses como há na iniciativa privada. Nesta, o empregador, dono dos meios de produção, busca avidamente ampliar seus lucros, através da constante asfixia do proletariado – conduta legitimada pela sociedade capitalista em que se vive –, ao passo que no setor público, embora não se olvide que existam divergências de interesses, esses não se comparam proporcionalmente à antítese havida no setor privado, sendo razoável que a desigualdade de forças existente entre os funcionários públicos e os empregados da iniciativa privada se reflita nos mecanismos de pressão que cada ator social pode legitimamente exercer.

Dando-se continuidade à defesa de necessidade de enrijecimento das regras sobre a greve no serviço público, comparou-se o atual regramento da greve dos funcionários

públicos com a regra prevista para as polícias militares e civis (funcionários públicos armados) – igualmente prestadores de serviços públicos por excelência.

Se, por um lado, a greve dos militares é vedada por força de norma constitucional – que veda até a sindicalização, sendo a proibição da greve uma consequência imediata –, por outro não há vedação à deflagração de greve por parte dos policiais civis. Ao contrário, assim como os demais funcionários públicos, os policiais civis têm – ou, ao menos, teriam – o direito à greve.

Contudo, o Supremo Tribunal Federal, na Reclamação nº 6.568/SP, entendeu de forma diversa – em mais uma decisão verdadeiramente normativa, já que inova no ordenamento jurídico. Julgou-se que, apesar de os policiais militares possuírem o direito de greve – entendimento destinado tão apenas a não destoar do decidido no MI nº 712, garantindo a integridade do ordenamento jurídico –, é lícita a proibição (não só restrição) do direito de greve dos policiais porque eles seriam indispensáveis à coesão social, além do que estariam na observância do bem comum.

Nesse sentido, indubitável que todo e qualquer funcionário público tutela o bem comum – até porque entender em sentido contrário conduziria a retirar o serviço prestado do rol de serviços públicos. A lógica argumentativa residiria, assim, em enaltecer os serviços públicos prestados pelos policiais para justificar a proibição do seu direito – discurso que conduz necessariamente com um desprestígio dos demais serviços públicos não armados, consequência com a qual não se concorda, posto que não é o bem jurídico da sociedade coletiva que deve ser tutelado, como pressupõe o Supremo, mas o da qualitativamente boa vida em sociedade.

Aliás, o entendimento atualmente dado à greve no serviço público apenas se sustenta em razão da subrepresentatividade legislativa que se confere à população constante e diretamente afetada com os atos grevistas, que não têm a seu favor um organizado movimento de lobby, e não em razão de uma benevolente percepção coletiva que concorde com os danos causados pelos funcionários públicos que resolvam deflagrar greve.

A desproporção do poder de barganha perante o empregador entre os funcionários públicos e os empregados da iniciativa privada restou demonstrada através de análise estatística conjunta de dados do DIEESE e do IBGE, por meio dos quais se constatou que, em

geral, a quantidade de greves deflagradas no setor público supera 8,5 (oito inteiros e cinco décimos) vezes a quantidade de greves no setor privado.

E não é só: que os funcionários públicos, detendo mais meios de coerção do Estado-empregador, conseguem realizar greves em maior quantidade, com maior adesão e por um período de tempo maior, comprovando-se a desproporção nos legítimos instrumentos de pressão social atualmente conferidos aos funcionários públicos.

A greve, em sendo um fenômeno sociológico secular, ainda que tenha naturalmente passado por mutações ao longo do tempo, tem sua legitimidade fundada, eminentemente, em discursos que remontam as batalhas classistas tidas pelos trabalhadores da iniciativa privada. Com o tempo, trabalhadores do setor público, almejando exercer pressão por melhores condições de salário e trabalho, aderiram à prática da greve – e se apossaram de discursos a priori sequer aplicáveis a si próprios. O discurso da legitimidade da greve no serviço público encontra-se, então, descaracterizado.

Dadas as peculiaridades do trabalho no setor público, os seus funcionários alcançaram direitos que, contraditoriamente, são olvidados no momento de justificarem o seu direito à greve. Nesse sentido, a estabilidade que se adquiriu, por exemplo, embora tenha sido conquistada para razoavelmente se evitar ingerências políticas, fatalmente repercute na diminuição da vulnerabilidade do funcionário público. Deve-se, de toda forma, compatibilizar os meios de luta dos funcionários públicos com a sua real força na relação havida com o estado-empregador.

E os efeitos da greve no serviço público são notadamente diversos daqueles da iniciativa privada. Quando uma greve no setor privado é deflagrada, é o empregador o maior afetado pelo exercício da autotutela dos trabalhadores; a iniciativa privada, diferentemente de muitos setores da pública, não é regida pelo monopólio, o que confere ao cidadão a prerrogativa de usufruir de outros serviços que não os oferecidos pela empresa cujos empregados fazem greve. Denota-se, assim, que, de fato, o maior lesado pelo ato-fato é o empregador, e não o próprio cidadão, destinatário final dos serviços públicos.

Diante do cenário jurídico da greve no serviço público no Brasil, pode-se concluir alguns espécimes de funcionários públicos – conclusão que poderá nortear o debate da regulamentação por lei específica do direito de greve. Entende-se que seria razoável e

proporcional que os direitos de greve respeitassem uma estrutura lógica como a apresentada a seguir – ou uma estrutura lógica ainda melhor delineada.

A classificação dos empregados pode ser realizada de forma gradativa, de acordo com a restrição ao exercício do direito de greve:

- a) Militares – não podem se sindicalizar e, por consequência, realizar greve;
- b) Funcionários Públicos Civis armados (policiais) – não podem realizar greve;
- c) Funcionários Públicos Civis não armados que prestam serviços públicos essenciais (regime de monopólio) – não apenas os componentes da Administração Pública propriamente dita, mas também os que prestarem algum regime de concessão, delegação ou autorização;
- d) Funcionários Públicos Civis não armados que prestam serviços públicos essenciais (regime de livre concorrência) – não apenas os componentes da Administração Pública propriamente dita, mas também os que prestarem algum regime de concessão, delegação ou autorização;
- e) Funcionários Públicos Civis que não executem atividades essenciais e;
- f) Empregados da Iniciativa Privada

Por fim, por meio da análise do direito comparado, buscou-se dissociar a antidemocrática experiência brasileira com a Ditadura Militar, na qual se proibiram as greves, com a concepção de que a restrição desse direito se daria tão apenas por motivos antirrepublicanos.

Ao contrário, a existência de robustas nações que proíbem a greve no serviço público, cujas credibilidades democráticas não são questionadas, é a comprovação da tese. Nessa hipótese enquadram-se Suíça, Austrália, Chile, Estados Unidos, Japão e Holanda. Ou seja, é errôneo vincular a proibição ou restrição de greves a regimes pouco democráticos.

Até porque, como demonstrado, o Brasil é signatário de pactos internacionais de direitos humanos – de força normativa supralegal – que permitem a proibição do direito de greve no serviço público, exatamente em razão do bem-estar geral da sociedade democrática. Nesse quadro incluem-se o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Decreto nº 591/1992) e a Convenção nº 151 da Organização Internacional do Trabalho (Decreto nº 7.944/2013).

E, finalmente, abordou-se a fundo o caso específico do caso de Nova Iorque, que editou a Taylor Law, que proíbe veementemente greves no serviço público, de modo a

promover a harmônica e cooperativa relação entre o governo e seus empregados e proteger o público por meio da garantia, a todo e qualquer momento, das operações e funções do governo de forma ordenada e ininterrupta. (...) (tradução nossa)⁸¹

O normativo norte-americano exige que os serviços sejam prestados não só de forma ininterrupta – como já fazem parcialmente as decisões judiciais brasileiras –, mas também de forma ordenada, o que resulta numa drástica mudança nos deveres dos funcionários públicos, porquanto a ausência da obrigação em fornecer serviços públicos de forma ordenada (como ocorre no Brasil) implica em uma prestação notadamente deficitária – mais do que normalmente já ocorre, mesmo sem a deflagração de greve.

Isto porque, com o permissivo – ainda que parcial – da greve no serviço público, adia-se o atendimento das demandas já existentes e ainda não atendidas e, por consequência, provoca-se um efeito cascata de desarranjo na prestação do serviço público. Inibe-se a mínima celeridade no atendimento que os continuados serviços públicos requerem. Impede-se a prestação dos serviços públicos de forma minimamente digna, visto não haver qualquer viabilidade prática de o serviço público, acumulado com o tempo, ser bem prestado ao cidadão, uma vez que a rotatividade da demanda é imensamente superior à agilidade do atendimento. É inócuo que os serviços sejam prestados de forma ininterrupta se não há o atendimento às necessidades da população a bom tempo e modo.

Referida norma, além do mais, traz importantes mecanismos de eficácia e controle por parte do Estado-empregador, como a inversão do ônus da prova, sanção a sindicatos envolvidos, além de garantir direito ao contraditório e comprovação em contrário do funcionário público envolvido. Exige-se, ainda, em efetiva demonstração de segurança jurídica democrática, a publicação em até sessenta dias de relatório escrito minucioso contendo todos os envolvidos no movimento paredista, os fatos imputados e as punições individualizadas, numa plena garantia da transparência pública.

Assim, independentemente do resultado que o debate no âmbito do Congresso Nacional venha a ter, fato é que a greve no serviço público é instituto jurídico-social que não

⁸¹ Taylor Law, op. cit.

pode continuar sendo regulado pelo normativo que é aplicado aos funcionários da iniciativa privada, tendo-se em consideração as elementares diferenças entre o setor público e o privado – que devem, por corolário lógico, refletir nos mecanismos de pressão legitimamente exercidos.

Precisa-se urgentemente debater e regulamentar a greve no serviço público por lei específica, de modo a dirimir as distorções que atualmente existem no contexto jurídico-social brasileiro, além de se garantir uma maior tutela dos direitos difusos da população utente dos serviços públicos. Precisa-se garantir, com a regulamentação específica da greve no serviço público, o efetivo tratamento da greve “não como um bem auferível em si, mas [realmente] como um recurso de última instância”⁸² dos funcionários públicos.

⁸² Silva, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2005. fl. 304

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA ESTADO. *Controladores de vôo cometeram crime, diz ministro do STF*. 2014. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,controladores-de-voocometeram-crime-diz-ministro-do-stf,20070402p28634>>. Acesso em 25 nov. 2015

BÍBLIA SAGRADA. Edição Catequética Popular. 15 ed. São Paulo: Ave Maria. 2014.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 4.497, de 17 de abril de 2001. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD20ABR2001.pdf#page=38>>. Acesso em: 21 out. 2016.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Pedido de Providências. PP 0002826-04.2015.2.00.0000. Decisão Liminar. Requerente: Magnum Magalhaes Pinto da Silva. Requerido: Tribunal Regional do Trabalho 1ª Região - TRT1. Relator: Fabiano Silveira. Brasília, 21 de julho de 2015. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/7/art20150721-09.pdf>>. Acesso em 18 fev. 2016

_____. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. ADPF 46/DF. Tribunal Pleno. Arguente: Associação Brasileira das Empresas de Distribuição. Arguidos: Empresa brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) e Outros. Relator: Marco Aurélio. Relator para acórdão: Eros Grau. Brasília, 05 de agosto de 2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=608504>>. Acesso em 09 fev. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção nº 712. MI 712/PA. Tribunal Pleno. Impetrante: Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado do Pará - SINJEP. Impetrado: Congresso Nacional. Relator: Eros Grau. Brasília, 25 de outubro de 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=558553>>. Acesso em 08 mai. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem no Mandado de Injunção nº 107. MI 107 QO/DF. Tribunal Pleno. Requerente: José Emídio Teixeira Lima. Requerido: Presidente da República. Relator: Moreira Alves. Brasília, 23 de novembro de 1989. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=81908>>. Acesso em 05 mai. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Reclamação. Rcl 6.568/SP. Tribunal Pleno. Reclamante: Estado de São Paulo. Reclamados: Vice-Presidente Judicial Regimental do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região e relator da Ação Cautelar nº 814.597-5/1-00 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relator: Eros Grau. Brasília, 21 de maio de 2009.

Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=603024>. Acesso em 17 set. 2015

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. RE 349703-1. Tribunal Pleno. Recorrente: Banco Itaú S.A. Recorrido: Armando Luiz Segabinazzi. Relator: Carlos Britto. Relator para acórdão: Gilmar Mendes. Brasília, 03 de dezembro de 2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595406>. Acesso em 04 abr. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral em Recurso Extraordinário. RE 589.998-5/PI. Tribunal Pleno. Recorrente: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT. Recorrido: Humberto Pereira Rodrigues. Relator: Ricardo Lewandowski. Brasília, 06 de novembro de 2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=566209>. Acesso em 12 jul. 2015.

BLUNDELL, John; ROBINSON, Colin. *Regulação sem o Estado*. Trad. Vera Nogueira. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2000. p. 24-25

CARVALHO, Ricardo Motta Vaz de. *A greve no Serviço Público*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2005.

CASTRO, Pedro. *Greve: fatos e significados*. São Paulo: Ática, 1986.

DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 13 ed. São Paulo: LTr, 2014.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS - DIEESE. *Balço das greves em 2010-2011 nº 63, novembro de 2012*. Disponível em: http://www.dieese.org.br/balancodasgreves/2011/estPesq63balGreves2010_2011.pdf. Acesso em 25 jul. 2016

_____. *Quem somos*. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/materialinstitucional/quemSomos.html>. Acesso em 25 jul. 2016

_____. *Tipo de Publicação: estudos e pesquisas, balanço das greves, balanço dos pisos, balanço dos reajustes*. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/sitio/buscaDirigida?itemBusca=estudos>. Acesso em 25 jul. 2016

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Leis Consolidadas do Estado de Nova Iorque. Serviços civis (CVS). Artigo 14. Taylor Law: Public Employees' Fair Employment Act. Disponível em: <http://public.leginfo.state.ny.us/lawssrch.cgi?NVLWO:>. Acesso em: 09 jan. 2016.

GRINOVER, Ada Pellegrini alii. *Teoria Geral do Processo*. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE: estimativas para o mês 02/2016 (em mil pessoas) região metropolitana RE, SAL, BH, RJ, SP e POA. Disponível em:

<ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Mensal_de_Emprego/Fluxograma/2016/pme_201602fluxograma.pdf>. Acesso em 04 jul. 2016

ITAGIBA, Ivair Nogueira. *Do homicídio*. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1945.

MASCARENHAS, Angela Cristina Belém. *Desafiando o Leviatã: sindicalismo no setor público*. Campinas: Alínea, 2000.

MENDES, Gilmar Ferreira *alii*. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010.

RAMOS, Flamarion Caldeira; MELO, Rúrion e; FRATESCHI, Yara (Coord). *Manual de filosofia política : para os cursos de teoria do Estado, e ciência política, filosofia e ciências sociais*. São Paulo: Saraiva, 2012.

ROMITA, Aron Sayão (Coord.). *A Greve no Setor Público e nos Serviços Essenciais: (Brasil, Espanha, Portugal e Grã-Bretanha)*. Curitiba: Genesis, 1997.

_____. *Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis: Aspectos Trabalhistas e Previdenciários*. São Paulo: LTr, 1993.

ROUSSEAU, Jean Jackes. *O Contrato Social*. Disponível em <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/contratosocial.pdf>>. Acesso em 10.06.2015.

Silva, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

THE LOCAL. *Why the French are right to go on strike*. 2016. Tradução nossa. Disponível em: <<http://www.thelocal.fr/20150630/why-the-french-are-right-to-go-on-strike>>. Acesso em 25 jul. 2016

WOLKMER, Antônio Carlos. *Pluralismo jurídico. Fundamentos de uma nova cultura no direito*. 3 ed. São Paulo: Alfa Omega, 2001.