

# O DIREITO DE GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO

ANALIZ BORDIGNON<sup>1</sup> - JANIA MARIA LOPES SALDANHA<sup>2</sup>

## Resumo

Ultimamente, as greves têm aumentado no serviço público brasileiro e as discussões a seu respeito também. A demora em regulamentar o direito de greve no setor público tem dividido opiniões. Alguns defendem a idéia de que o direito de greve pode ser exercido, antes mesmo, da edição de lei específica e outros afirmam que o mesmo somente pode ser exercido após editada lei específica, prevista na Constituição. Embora ainda não regulamentado, esse direito não pode ser anulado pela inércia do poder legislativo. É preciso primeiramente vontade política para que esta lei seja logo regulamentada. Enquanto isso não acontece, torna-se cada vez mais difícil resolver os impasses que estão ocorrendo quase que, todos os anos, nos diversos segmentos públicos no Brasil. O artigo propõe-se a tecer algumas considerações sobre o direito de greve, seu conceito, legitimidade, limites e extensões no serviço público, sendo dividido em duas partes: a primeira parte trata da compreensão do direito de greve: aportes do público e do privado; a segunda parte fala da legitimidade do direito de greve no serviço público: limites e extensões.

**Palavras-chave:** greve, serviço público, legitimidade.

## Abstract

Lately, strikes are increasing in Brazilian Public Service, as well as the discussions towards them. The delay in prescribe the strike's right among Public Sector has been dividing opinions. Some people defend the idea that the strike's right can be exercised even before the edition of the specific law, while other affirm that this right only can be exercised after the edition of the specific law, as the Constitution preview. In spite of the fact that this right is non-prescribed yet, it cannot be annulated for a legislative inertia. At first, it is necessary political will to get the law approved. While it don't happen, become each time more difficult to solve the impasses that are occurring almost

every year, in all sorts of Public Segments in Brazil. This article aims to do some considerations towards the strike's right, it's concept, it's legitimacy, limits and extensions in Public Service, being divided in two parts: the first one, which deals with the comprehension about strike's right in the private and public sectors; and the second one, which verses about the legitimacy of this right among Public Service: limits and extensions.

**Key Words:** Strike, Public Service, legitimacy.

## 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, as greves têm sido um fator constante no cotidiano da sociedade brasileira, envolvendo trabalhadores, empregadores, servidores, governo e cidadãos em geral.

O início das greves no país pode ser lembrado através das manifestações e lutas sociais ocorridas nos setores privados, ao longo da história. Já nas instituições públicas, as greves passaram a ser uma realidade freqüente nas últimas décadas. A necessidade de reduzir gastos por parte do Estado tem aumentado a área de conflito entre ele e seus servidores.

Inicialmente na história, a greve foi considerada um delito e posteriormente vista como uma liberdade. Com o advento da Constituição Federal de 1988, a greve passou a ser reconhecida como um direito. Essa conquista foi fruto de muitas lutas e reivindicações dos trabalhadores por melhores

<sup>1</sup> Bel. em Ciências Contábeis UFSM/RS - Especialista em Administração e Gestão Pública - UFSM/RS - Servidora Técnico-Administrativa/Biblioteca Setorial do CESH/UFSM

<sup>2</sup> Doutora em Direito / UNISINOS - Professora Adjunta do Departamento de Direito/UFSM/RS.

condições salariais e de trabalho ao longo dos anos, pois durante séculos ocorreram na sociedade manifestações violentas contra as explorações e as condições precárias que os trabalhadores vinham sendo submetidos no seu ambiente de trabalho. Para Leite (2006), a greve pode ser concebida como uma das mais importantes e complexas manifestações coletivas produzidas pela sociedade contemporânea.

No setor privado, o direito de greve já está regulamentado pela Lei 7.783/89, enquanto que no serviço público as discussões a respeito deste tema têm gerado muitas polêmicas. A demora em regulamentar o inciso VII do artigo 37 da Constituição Federal tem dividido a opinião de doutrinadores e da sociedade. De um lado os que defendem a idéia de que o direito de greve pode ser exercido, antes mesmo, da edição de lei específica. De outro lado os que sustentam que o servidor somente pode exercer o direito de greve, depois de editada lei específica prevista na Constituição.

Enquanto não se chega a um denominador comum, muitos são os entendimentos sobre a interpretação do direito de greve no serviço público brasileiro.

O artigo propõe-se a tecer algumas considerações sobre o direito de greve, seu conceito, legitimidade, limites e extensões no serviço público. Não se pretende com ele esgotar o assunto, mas sim esclarecer alguns pontos e chegar a algumas conclusões que possam colaborar para o entendimento deste tema tão controvertido e polêmico no cotidiano do serviço público brasileiro. O artigo foi dividido em duas partes. A primeira parte trata da compreensão do direito de greve: aportes do público e do privado. A segunda parte fala da legitimidade do direito de greve no serviço público: limites e extensões.

## 2 METODOLOGIA

Como metodologia utilizou-se a revisão bibliográfica, que segundo Boaventura

(2004), consiste na análise e síntese das informações, visando definir as linhas de ação para abordar o assunto ou o problema e gerar idéias novas e úteis.

A pesquisa bibliográfica pode ser considerada um procedimento formal com método de pensamento reflexivo que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para se conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais (LAKATOS, 2001, p. 155).

A pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Sua principal vantagem está no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que se poderia pesquisar diretamente (GIL, 2002).

Também se pode dizer que, a pesquisa com base em dados bibliográficos possibilita conhecer os fatos passados e entender a influência que os mesmos possuem sobre os fatos presentes. A exemplo disso, cita-se a contribuição que a pesquisa bibliográfica proporciona para uma melhor compreensão da evolução do direito de greve, desde os primeiros fatos registrados até os dias atuais.

## 3 PARA UMA COMPREENSÃO DO DIREITO DE GREVE: APORTES DO PÚBLICO E DO PRIVADO

### 3.1 *Breve histórico do direito de greve*

A palavra greve teve sua origem na França, sendo que a expressão GREVE surgiu no final do século XVIII, quando se reuniam desempregados e trabalhadores, numa praça em Paris chamada de “*Placê de Greve*”. Nesta praça, acumulavam-se gravetos trazidos pelas enchentes do rio Sena, por isso o termo “*grève*”, originário de graveto, pois insatisfeitos geralmente com os baixos salá-

rios e com as jornadas excessivas, paralisavam suas atividades e reivindicavam melhores condições de trabalho (LEITE, 2006).

Já no antigo Egito havia indícios de greve registrados pela história com lutas por alguns desses direitos. Nessa época, não se falava em greves explicitamente, pois os escravos não eram empregados, mas sim ferrentas de trabalho. Com a transição para a Idade Medieval, também não se admitia a greve, pois os trabalhadores camponeses que viviam neste período não eram muito mais livres do que os escravos que viviam no antigo Egito, pois nenhum desses camponeses podia realizar greves sem que houvesse represália física e até mesmo a morte, seja ela por imposição de fome pelo senhor, seja por açoites físicos, conforme afirma Brandão (2006). Embora pequenas essas rebeliões contribuíssem para semear o começo do sentimento grevista.

Ainda segundo Brandão (2006) no século XIX, as greves intensificaram-se. Ao se buscar nos antecedentes históricos, verificar-se-á que a Revolução Francesa contribuiu para o embasamento filosófico, enquanto que a Revolução Industrial serviu de alicerce material para as greves.

O surgimento dos movimentos grevistas acabou provocando reações por parte do Estado que passou a repreender os envolvidos. De acordo com Nascimento (2006), os Códigos Penais passaram a considerar a greve um delito e o Estado começou a punir os grevistas com sanções criminais. Mas, mesmo assim, algumas constituições passaram a admitir a greve como um direito dos trabalhadores.

Surgiram três tendências diferentes dos sistemas jurídicos, ainda segundo este mesmo autor. Alguns toleravam a greve como a Inglaterra, outros mantiveram a sua punição no campo penal, como nos países totalitários de direita e de esquerda. Outros passaram a regulamentar o direito de greve, limitando-o.

Dessa forma, percebe-se que a greve pode ser compreendida em diferentes momentos na história da sociedade, dependendo da legislação em vigor de cada época.

Na história mundial, pode-se verificar que a greve foi considerada um delito, principalmente no sistema corporativo, depois passou a uma liberdade, no Estado liberal, e posteriormente a um direito, nos regimes democráticos (MARTINS, 2006).

### *3.1.1 O percurso no Brasil*

Na evolução histórica do Brasil, a greve percorreu vários caminhos, através de movimentos e lutas sociais, tornando-se um instrumento de reforma e pressão junto a trabalhadores e empregadores. No entendimento de Nascimento (2006) os movimentos de reivindicações sociais sempre estiveram presentes na história sendo que, em todos os tempos existiram grupos de pressão com objetivos determinados, de natureza profissional ou política.

Gohn (2003) realizou um mapeamento dos movimentos e lutas sociais no Brasil. Abaixo, mencionam-se apenas os movimentos relacionados à greve.

### Quadro 1 - Principais movimentos grevistas no país no período de 1857 a 1995

ANO	GREVE
1857	A primeira Greve de Escravos-Operários do Brasil em Ponta de Areia, Rio de Janeiro, onde houve a paralisação de um grupo de trabalhadores negros, escravos, em uma indústria metalúrgica criada pelo Visconde de Mauá, com mais de mil trabalhadores-escravos. A causa da paralisação foi a punição de três trabalhadores com a prisão.
1912 a 1917 1917	Lutas, movimentos e greves operárias nas cidades semi-industrializadas do Brasil. Greve Geral, em São Paulo. Esse movimento mobilizou 30 mil trabalhadores e contou com a participação predominante dos setores têxteis e gráficos, que eram os mais importantes da época. Durante as manifestações foi criado o Comitê de Defesa Proletária, resultante da reunião clandestina de várias categorias militantes. O Comitê reuniu em um único memorial as reivindicações de todas as categorias envolvidas, destacando-se: a jornada de 8 horas de trabalho, aumento dos salários, redução de aluguéis, normatização do trabalho de mulheres e crianças e melhorias no local de trabalho.
1919	Grande greve em São Paulo. Inúmeras Comissões de fábricas criaram durante a greve, que foi fortemente reprimida, o Conselho Geral dos Operários.
1920	Grande greve dos Tecelões em São Paulo.
1953	Greve Geral que mobilizou 300.000 trabalhadores no país. O movimento se destacou por sua abrangência e organização interna, criando Comitês inter-sindicais. A greve tomou conta das ruas e praças do centro de São Paulo, levando a várias ocorrências policiais. O movimento gerou uma reforma ministerial de gabinete federal e teve a afirmação do direito de greve e a criação do embrião de uma estrutura paralela dentro do movimento sindical.
1961-64	Movimentos grevistas, em todo o Brasil. O período de 61 a 64 foi o de maior índice de greves da História brasileira. O clima político de lutas entre facções e os grupos, aliado ao esgotamento do modelo econômico vigente, e os diferentes projetos para o país, geraram um dos períodos históricos mais ricos de participação social, ou mais agitado e conturbado, segundo outras óticas de leitura dos acontecimentos.
1967	Movimentos grevistas operários em Osasco – SP e Contagem – BH. A importância destas greves está no significado político que tiveram. Foram umas das poucas reações da classe operária diante da situação de estagnação econômica em que se encontrava o país. Até as grandes mobilizações de 1978, as greves de Osasco e Contagem eram lembradas como os poucos registros do movimento popular durante a fase de repressão e ditadura militar.
1978	Grandes Greves de diversas categorias socioeconômicas. A onda de greves que assolou o país a partir de 1978 demarcou um ponto de flexão na história política do Brasil. As paralisações tiveram início no ABC paulista e se propagaram rapidamente. Alguns analistas deste período atribuíram a eclosão desses acontecimentos a fatores de ordem moral. Tratou-se de uma reação para o resgate da dignidade dos trabalhadores que haviam sido despreparados nos anos anteriores, com as políticas de arrocho salarial e repressão aos movimentos e demais ações sociais organizadas. As greves paralisaram o país; estádios de futebol estiveram superlotados com assembleias gigantescas; o setor dos metalúrgicos, a mola mestra da economia nacional, comandou as greves. Várias lideranças emergiram nos acontecimentos, vindo a se tornar lideranças nacionais.
1990-95	Greves no setor público da Saúde e Educação, em vários estados do Brasil. A novidade dessas greves é que se tornaram usuais, de longa duração e com poucas conquistas efetivas. Na educação, o 1º e o 2º grau foram os mais atingidos. Algumas greves chegam a durar 100 dias! As reivindicações foram sempre as mesmas: questões salariais e condições de trabalho. Devido ao crescimento das estruturas associativas ao longo dos anos 80, as entidades públicas criaram associações e agremiações que se transformaram em sindicatos após a Constituição de 1988. As novas corporações se dividiram politicamente segundo a tendência sindical que apoiavam.

Fonte: Adaptado de Gohn

Ao ser estudado o passado, torna-se possível compreender um pouco mais sobre os movimentos sociais ocorridos na história. Para Nascimento (2006) a imposição de condições de trabalho pelo empregador, a exigência de excessivas jornadas de trabalho, a exploração das mulheres e menores, que constituíam mão-de-obra barata, os aci-

mentos ocorridos com os trabalhadores no desempenho de suas atividades, os baixos salários e a insegurança quanto ao futuro eram alguns dos fatores que geravam a insatisfação dos trabalhadores.

As lutas sociais e as reivindicações dos trabalhadores tiveram um papel importante no avanço das greves em todo o país. Atra-

vés desses movimentos, a greve passou a ser utilizada como um instrumento de negociação coletiva e de defesa dos trabalhadores junto aos seus empregadores, ganhando cada vez mais espaço e notoriedade na sociedade.

Como já mencionado, a greve foi considerada na história, inicialmente, como um delito e posteriormente vista como uma liberdade. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a greve passou a ser reconhecida como um direito. A conquista

desse direito foi reconhecida por algumas Constituições Federais Brasileiras.

Para uma melhor compreensão, demonstrar-se-á um quadro comparativo elaborado por Brandão (2006), onde é demonstrado de forma resumida como o Estado e a Constituição Federal entendiam o movimento grevista em determinados períodos. Segundo ele, ao analisar a situação de determinadas épocas, verificou-se que o instituto da greve era influenciado pela classe dominante, por exemplo.

Quadro 2 – As greves nas Constituições Brasileiras

CONSTITUIÇÃO FEDERAL	GREVE
1824	Não se manifestou.
1891	O Código Penal vigente considerava delito punível com 1 a 3 meses de reclusão.
1934	Não se manifestou.
1937	A greve é ilícita e nociva a Nação, sendo criminalizada novamente.
1946	Volta a ser permitida, assim como o <i>lock-out</i> , mas atividades fundamentais não podiam entrar em greve.
1967	Proibição da greve, que era atentatória a segurança nacional.
1988	A greve voltou a ser permitida como instrumento de defesa do trabalhador, exceto para os servidores civis e militares e magistrados, por falta de lei regulamentadora.

Fonte: Adaptado de Brandão

Segundo Nascimento (2006), no Brasil as Constituições Federais Brasileiras de 1824 a 1891 não mencionavam sobre a greve, embora o Código Penal de 1890 a previsse. Porém, com a promulgação da Constituição de 1891, outros direitos foram assegurados como o direito de reunião, da liberdade de pensamento, da imprensa sem censura, por exemplo.

A Constituição 1937 foi a primeira a tratar da greve no Brasil mencionando em seu artigo 139 que a greve e o *lock-out* são declarados recursos anti-sociais, nocivos ao

trabalho e ao capital e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional, segundo Schaefer (1998). O *lock-out* pode ser entendido como o fechamento provisório do estabelecimento ou de algum de seus setores, pelo empregador da empresa, com o objetivo de provocar pressão arrefecedora de reivindicações operárias (DELGADO, 2006).

Nesta época a greve não era reconhecida como um direito, mas sim considerado um ato ilícito. Não eram permitidas aos trabalhadores reivindicações, sem que com isso

resultasse em punições como suspensão, demissão e pena de detenção.

Com o advento da Constituição de 1946 a greve passou a ser reconhecida como um direito, porém sujeitando-se a regulamentação legal para o seu exercício, conforme os termos do artigo 158: "É reconhecido o direito de greve, cujo exercício a lei regulará" (SCHAEFER, 1998).

A greve passou, então, a ser reconhecida no Brasil como um direito dos trabalhadores, embora condicionada a edição de uma lei posterior para poder ser exercido o direito de greve. A legislação até então em vigor, ou era omissa ou descrevia a greve como um movimento anti-social, nocivo ao trabalho, considerado crime que previa até mesmo punições.

A Constituição de 1967 embora tenha admitido o direito de greve, não permitiu que este direito se estendesse aos serviços públicos e atividades essenciais. Dispôs em seu artigo 157, § 7º, que não seria permitido greve nos serviços públicos e atividades essenciais, definidas em lei" (SCHAEFER, 1998).

Para Jorge (2006) com a promulgação da Constituição de 1988, a greve passou a ser reconhecida expressamente como um direito fundamental tanto para os trabalhadores em geral (art. 9º), quanto para os servidores públicos civis (art. 37, VI e VII), exceto os militares (art. 142, §3º, IV).

Em seu artigo 9º, a CF/88 dispôs do direito de greve como um dos direitos sociais fundamentais dos trabalhadores do serviço privado.

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 (CF/88).

De acordo com Delgado (2006) a natureza jurídica da greve, atualmente, é um direito fundamental de caráter coletivo, resultante da autonomia privada coletiva inerente às sociedades democráticas. É exatamente nessa qualidade e com esta dimensão que a CF/88 reconhece o direito de greve aos trabalhadores do setor privado.

Para os servidores públicos civis, também ficou reconhecido no artigo 37, inciso VII da CF/88 o direito de greve. Porém neste caso, o legislador estabeleceu que o exercício desse direito dependeria da edição de uma lei complementar que definiria os termos e os limites em que o direito de greve poderia ser exercido, mas que nunca foi editada. Em 04 de junho de 1998, o Congresso promulgou a Emenda Constitucional n. 19, que deu nova redação ao art. 37, inciso VII, da CF, não mais exigindo a edição de uma lei complementar para regular o exercício do direito de greve para o servidor público civil, mas exigindo uma lei específica (JORGE, 2006).

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":

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica (CF/88).

Ao analisar o conceito de lei específica, verificar-se-á que ela significa uma lei ordinária, exigindo quorum simples para ser aprovada, enquanto a lei complementar que regulamentava o direito de greve antes da EC 19/98, exigia quorum da maioria absoluta para sua aprovação (MARTINS, 2006).

Ainda segundo o entendimento desse autor, o legislador constituinte ao alterar a regulamentação do direito de greve no serviço público, exigindo lei específica, quis com isso, dizer que cada ente da federação:

União, Estados, Distrito Federal e Municípios têm competência para estabelecer regras sobre o direito de greve dos seus funcionários, versando cada ente de forma específica para seus trabalhadores.

### **3.2 Conceito de greve: a sua constitucionalização**

#### *3.2.1 A conceituação*

O conceito de greve vem sendo desenvolvido ao longo da história pelos diversos movimentos sociais ocorridos na sociedade. Podem-se observar através da literatura os diversos enfoques definidos por autores e doutrinadores sobre o termo greve.

Segundo Delgado (2006) o conceito de greve, construiu-se, em princípio, enfocando as relações de caráter privado, estabelecidas no contrato de trabalho ou em outras relações de prestação de serviços desenvolvidas no âmbito da sociedade civil e assim incorporado pelas ordens jurídicas.

Para Martins (2001) a greve é considerada, em nossa legislação, como a suspensão coletiva, temporária pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços ao tomador.

É através da greve, que trabalhadores paralisam seus serviços para defender seus interesses profissionais, procurando estabelecer de forma organizada sua luta por melhores condições de trabalho e de vida.

Boldt (*apud* NASCIMENTO, 2006) define a greve como uma interrupção coletiva e combinada do trabalho por certo número de trabalhadores da mesma profissão ou empresa, tendo um objetivo de luta, a fim de que os seus fins venham a ser atingidos.

A greve pode ser motivada por vários fatores como a busca por melhores condições salariais, por questões políticas ou ainda, por questões que envolvem a solidariedade com outras categorias. Quando determinada classe ou categoria organiza-se e

deixa de cumprir seus trabalhos e funções, está descumprindo o contrato de trabalho, o estatuto ou até mesmo a lei (LEITE, 2006).

No entendimento de Nascimento (2006) num regime democrático, a atuação das forças sociais sobre a legislação expressiva, permitida a liberdade de pensamento, o jogo de pressões, num envolvimento de forças políticas, econômicas, religiosas e de grupos, dentre os quais os grupos profissionais.

Para Schaefer (1998, p. 13) “a greve é sempre um ato coletivo, exigindo a comunhão de vontades entre os que a decidem e a praticam, ou seja, o concerto de uma pluralidade de sujeitos”.

Destes conceitos pode-se deduzir que, a utilização da greve como um instrumento de pressão social, não produziria efeitos, nem significado prático, se fosse realizada apenas por alguns trabalhadores. Dessa forma, a reunião de um considerável número de pessoas, torna-se fundamental para que sua realização possa ter força, de modo que, os trabalhadores tenham oportunidade de negociar de forma mais igualitária com seus dirigentes e instituições. Martins (2001) conceitua a greve como um direito coletivo, que não é único de uma só pessoa, onde o grupo deve ser o titular do direito de fazer greve.

Segundo Garcia (*apud* MARTINS, 2006) “a greve é o abandono temporário e concentrado do trabalho, numa ou mais empresas, estabelecimento ou serviço de qualquer natureza ou finalidade, para a defesa de interesses profissionais econômicos e sociais comuns aos trabalhadores”.

Através da análise destes conceitos, observam-se características em comum entre as definições dos autores citados: a greve como instrumento de pressão nas reivindicações dos trabalhadores e o seu caráter coletivo e temporário.

### 3.2.2 A greve na CF/88: setor público e privado

A CF/88 prevê, de forma distinta, a greve para os trabalhadores em geral (art. 9º) e para os servidores públicos (art. 37, VII). Ao tratar do direito de greve dos trabalhadores em geral a Constituição estabeleceu em seu art. 9º, que os trabalhadores têm o direito de definir a oportunidade do exercício do direito de greve, enquanto que para a lei caberá definir as atividades essenciais dos trabalhadores (DELGADO, 2006).

Já no serviço público a norma constitucional em seu art. 37, VII, estabelece limites para o exercício do direito de greve. Na Administração Pública, em suas três esferas de governo: federal, estadual e municipal, o direito de greve ficou condicionado à existência de uma lei específica (MARTINS, 2006).

Algumas diferenças entre o setor público e o setor privado podem ser visualizadas facilmente, como mostra o quadro a seguir:

Quadro 3 – Algumas diferenças entre o setor privado e o setor público

	SETOR PRIVADO	SETOR PÚBLICO
Natureza	Celetista	Estatutária
Regulamentado	Direito do Trabalho	Direito Administrativo
Lei	Lei 7.783/89	Ainda não foi regulamentada.
Legislação	Os particulares podem fazer tudo o que a lei não proíbe.	A Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.

Fonte: Elaborado pela autora

A greve dos trabalhadores no setor privado, inclusive funcionários públicos das sociedades de economia mista e empresas públicas é disciplinada pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), onde a relação jurídica entre o empregador e o empregado é estabelecida por um Contrato de Trabalho. Define-se como Contrato de Trabalho o negócio jurídico expresso ou tácito mediante o qual uma pessoa natural obriga-se perante pessoa natural ou jurídica a uma prestação pessoal, não eventual, subordinada e onerosa de serviços (DELGADO, 2006).

Já a administração pública é dividida em direta e indireta compreendendo os órgãos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A administração indireta, por sua vez, é composta por fundações,

autarquias, sociedades de economia mista e empresas públicas que exploram a atividade econômica (DI PIETRO, 2004).

No âmbito federal, os funcionários são regidos pela Lei 8112/90, enquanto no âmbito estadual, distrito federal e municipal cada ente público tem sua norma específica, sendo-lhe facultado o regime estatutário, celetista ou misto (MARTINS, 2001, p.20).

A relação jurídica estabelecida no serviço público não é contratual, mas sim estatutária. Segundo o art. 2º da Lei 8112/90, que abrange somente os servidores públicos da União, o servidor público é a pessoa legalmente investida em cargo público.

O servidor é o gênero que compreende os funcionários públicos e os emprega-

dos públicos. Aqueles são trabalhadores regidos pelo regime legal, estatutário, de direito administrativo e estes são os trabalhadores regidos pela CLT, contratados mediante um regime contratual e não legal ou estatutário (MARTINS, 2001).

O regime estatutário é o modo pelo qual se estabelecem relações jurídicas entre um funcionário público e a Administração Pública. O Regime Estatutário regula a relação funcional entre o servidor estatutário e o Estado, onde esta relação não tem natureza contratual, ou seja, não existe contrato entre a administração pública e o servidor estatutário. Além disso, na relação jurídica entre o servidor e a administração não cabe a nenhum dos dois estabelecer o regime da função pública, pois esta relação resulta da lei e somente ela pode estabelecer o que a Administração Pública pode ou não fazer ou alterar (FRIEDE, 1996, p. 289).

Para Meirelles (2004) a administração pública, numa visão global, é todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.

## 4 A LEGITIMIDADE DO DIREITO DE GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO: LIMITES E EXTENSÕES

### 4.1 A legitimidade

No Brasil, o direito à sindicalização dos servidores públicos não era reconhecido até a promulgação da CF/88.

Com o advento da Constituição o direito a livre associação sindical passou a ser uma garantia assegurada constitucionalmente ao servidor público civil. Muitas associações, sem personalidade jurídica sindical, transformaram-se em sindicatos, que passaram a representar toda a categoria dos servidores, estabelecendo assim, a cobrança da

contribuição da assembleia e a contribuição sindical. Além disso, os sindicatos adquiriram legitimação para a negociação coletiva, para a declaração da greve e para a atuação em juízo, ou seja, começaram a atuar na defesa dos interesses coletivos de seus representados (NASCIMENTO, 2006).

Para Martins (2006) a legitimidade do direito de greve no serviço público é dos sindicatos, o que ocorre também no setor privado. Segundo ele a titularidade do direito de greve é dos trabalhadores, pois compete a eles decidir sobre a oportunidade e os interesses a serem defendidos por meio da greve, que deverá ser deflagrada no momento em que os trabalhadores acharem mais conveniente. Ainda, para que ocorra a deflagração da greve deve haver uma assembleia geral, onde será decidido sobre o seu contorno, havendo quorum específico.

Sindicatos são entidades associativas permanentes, que representam trabalhadores vinculados por laços profissionais e laborativos comuns, visando tratar de problemas coletivos das respectivas bases representadas, defendendo seus interesses trabalhistas e conexos, com o objetivo de lhes alcançar melhores condições de labor e vida (DELGADO, 2006, p. 1323).

### 4.2 Limites e extensões

O direito brasileiro não caracteriza a greve como um fato social, mas sim como um direito reconhecido constitucionalmente. Mas mesmo assim, este direito não é absoluto e sim relativo, passível de limitações impostas pela ordem jurídica (NASCIMENTO, 2006). Ao ser incorporada pelo ordenamento jurídico como um direito, a greve acabou encontrando nele suas próprias potencialidades e limitações (DELGADO, 2006).

A CF/88 prevê, em diversos de seus artigos, limitações que também podem servir de embasamento legal para o exercício das greves no serviço público brasileiro. No

seu artigo 4º, por exemplo, menciona como um dos princípios que regem as relações internacionais, a solução pacífica de conflitos. Isso demonstra que a greve deve ser realizada sem atos abusivos ou violentos. Outros direitos também são assegurados constitucionalmente como a liberdade, a segurança e a propriedade. Neste último caso, os manifestantes não podem causar ameaça ou dano à propriedade ou às pessoas (MARTINS, 2006).

O artigo 5º, inciso IV, dispõe sobre o direito à livre manifestação do pensamento, sendo vedado apenas o anonimato. No que se refere às greves, haverá liberdade de pensamento em relação às pessoas que são contrárias a este movimento. Segundo Martins (2006), ainda dentro da liberdade de pensamento deve-se respeitar na greve as condições políticas, filosóficas e as crenças pessoais dos participantes.

Com isso, verifica-se que, a realização da greve no Brasil não pode violar ou contrariar os direitos e garantias fundamentais previstas na Constituição, sob pena de estar ultrapassando os limites constitucionais.

O direito de greve previsto na Constituição Federal de 1988 é assegurado ao setor privado de forma ampla em seu artigo 9º. Dispõe também neste artigo que, compete aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercer ou não o direito de greve.

Já para os servidores públicos no Brasil, o direito de greve tem sido considerado juridicamente diferente, se comparado com o aplicado aos trabalhadores do setor privado (NUNES, 2005).

A garantia do direito de greve aos servidores públicos federais está estabelecida na CF/88 em seu art. 37, VII, que dispõe que o direito de greve deve ser exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica.

O problema é que esta lei específica, prevista no art. 37, inciso VII, que regulamenta o direito de greve, nunca foi elabora-

da. A demora em regulamentar este inciso da Constituição, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional, tem gerado grandes discussões doutrinárias e jurisprudenciais.

Segundo Martins (2006) duas correntes têm se manifestado contrariamente. A primeira corrente, formada por doutrinadores, como José Afonso da Silva, José Cretella Jr. e Celso Bastos, entre outros, sustenta que somente pode ser exercido o direito de greve após editada norma constitucional, ou seja, lei específica, sustentando assim que a norma estabelecida na Constituição é norma de eficácia limitada.

A segunda corrente composta por doutrinadores como Octavio Bueno Magano, Antônio Álvares da Silva e Celso Antônio Bandeira de Mello, por exemplo, defende a idéia que o direito de greve no serviço público federal é uma norma de eficácia contida, sendo possível o exercício do direito de greve antes mesmo da edição de lei específica.

As normas constitucionais são classificadas, segundo Silva (1999) como normas de eficácia plena, limitada e contida, dependendo dos efeitos imediatos que são capazes de produzir no mundo jurídico.

Para Martins (2006) as normas de eficácia plena e aplicabilidade imediata não necessitam de complementação pela legislação ordinária. Já as normas de eficácia limitada dependem da edição de lei que venha a complementar sua eficácia. Há também, as normas de eficácia contida, que independem de lei para a sua aplicabilidade plena, podendo ser aplicadas integralmente até a edição da lei.

Em 1994, o Superior Tribunal Federal julgou a eficácia do Inciso VII do art. 37 da Constituição Federal em Mandado de Injunção impetrado pela Confederação dos servidores Públicos do Brasil, denominando a omissão do Congresso Nacional na regulamentação do direito de greve para os servidores públicos civis. Segundo o enten-

dimento do STF, na época, o servidor público não podia exercer o direito de greve antes que fosse editada a norma para sua regulamentação (MARTINS, 2006).

Porém, os Tribunais Regionais Federais e o Superior Tribunal de Justiça têm reconhecido, sistematicamente, o direito de greve dos servidores públicos, numa demonstração clara de que os desmandos da Administração Pública, aliados ao desca-so e conivência do Poder Legislativo, encontram no Poder Judiciário uma barreira a resguardar a segurança do nosso ordenamento jurídico e os direitos inerentes à coletividade (JORGE, 2006, p. 5).

O que se observa na sociedade, após a promulgação da CF/88 é o crescimento das greves no setor público, sendo que o poder executivo, na maioria das vezes não tem alegado a sua ilegitimidade. Para Delgado (2006), isso traduz certo pensar cultural de que o direito teria efetiva validade, mesmo hoje, compatível com os quadros da democracia implantada no país.

No Mandado de Injunção nº 4382/400, o Ministro do STF na época, Marco Aurélio, afirmou que a greve é um fato, decorrendo a deflagração de fatores que escapam aos estritos limites do direito positivo das leis (WAGNER, 2001).

No entendimento de Leite (2006), é possível afirmar que a greve, a partir do momento em que foi estabelecida na Constituição, passou a ser considerada um direito fundamental dos trabalhadores.

Mesmo que haja diferentes posições sobre o direito de greve no serviço público brasileiro, não é justo negar aos servidores o direito de utilizar-se da greve como um meio de pressão para melhorar ou conservar suas condições de trabalho.

O servidor também é um cidadão, um trabalhador, que necessita de condições para atender suas necessidades vitais básicas e às de sua família como moradia, alimenta-

ção, educação, saúde, entre outras, previstas na CF/88.

Ora, se a greve tem por escopo básico a melhoria das condições sociais do homem trabalhador, implica a inferência de que ela constitui um direito fundamental do trabalhador enquanto pessoa humana. Nesse sentido, parece-nos adequado afirmar que a greve constitui um instrumento democrático a serviço da cidadania, na medida em que seu objetivo maior consiste na reação pacífica e ordenada dos trabalhadores contra os atos que impliquem direta ou indiretamente desrespeito à dignidade da pessoa humana. E como se trata de direito humano fundamental, não pode haver distinção entre o trabalhador do setor privado e o do setor público, salvo quando o próprio ordenamento jurídico dispuser em contrário, tal como ocorre, no nosso sistema, com o servidor público militar (LEITE, 2006, 2006, p.3).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluindo, pode-se afirmar que, com o passar dos anos, o direito de greve foi evoluindo na sociedade e na legislação brasileira, sendo reconhecido hoje como um direito assegurado constitucionalmente.

Ao lembrar os movimentos sociais ocorridos no Brasil, percebe-se que a greve pode ser considerada como um dos mais importantes instrumentos de luta e pressão dos trabalhadores, diante de seus empregadores: públicos e privados.

No âmbito do serviço público, as greves têm demonstrado a insatisfação dos servidores com seus salários, plano de carreira, condições de vida e de realização do trabalho.

A greve no serviço público não é um problema apenas dos servidores e da Administração Pública, pois afeta direta ou indiretamente toda a população brasileira, de modo que, não pode ser ignorada pela sociedade. O servidor também faz parte da sociedade e possui necessidades semelhantes a qualquer cidadão. A sociedade deve refletir não apenas sobre as instituições fecha-

das ou os prejuízos causados pela greve, mas também é preciso analisar o outro lado: as condições que estão sobrevivendo hoje esses servidores.

Embora ainda não regulamentado o direito de greve do servidor público, este direito não pode ser anulado pela inércia do poder legislativo. Para amenizar as controvérsias sobre o direito de greve no serviço público, é preciso primeiramente vontade política, para que a lei específica prevista no art. 37, VII da CF/88, seja regulamentada pelo poder legislativo.

Enquanto isso não acontece, os segmentos da administração pública no Brasil continuam paralisando suas atividades, com greves cada vez mais longas e com impasses mais difíceis de resolver.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOAVENTURA, Edivaldo M. **Metodologia da pesquisa**: monografia, dissertação, tese. São Paulo: Atlas, 2004.

BRANDÃO, Alexandre Alencar. **O direito de greve e o lock-out**. Disponível em: < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto>>. Acesso em: 04.out.2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional n. 48, de 10-08-2005. 38 ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BRASIL. Lei 8.112/90, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 dez. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112cons.htm)>. Acesso em 10.nov.2006.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 5 ed. São Paulo : LTR, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17 ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2004.

FRIEDE, Reis. **Curso de direito administrativo**: em forma de perguntas, respostas e diagramas explicativos. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 1996.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais**. 3 ed. São Paulo: Ed. Loyola, 2003.

JORGE, Carlos Augusto. **A greve do servidor público federal**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto>>. Acesso em: 11. set.2006.

LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **A greve do servidor público civil e os direitos humanos**. Disponível em: <<http://jus3.uol.com.br/>>. Acesso em: 04.out.2006.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Greve do servidor público**. São Paulo: Atlas, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 22 ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 1996.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de direito do trabalho**. 21 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

NUNES, Rosana Marques. O setor público e as relações coletivas do trabalho. **Revista FAENAC de direito**, São Paulo, ano 3, n. 2, p. 41-46, jul. 2005.

SCHAEFER, Juliana Baixo. **O direito de greve no Brasil**. 1998. 55f. Monografia. (Bacharelado no Curso de Graduação em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1998.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 4 ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 1999.

WAGNER ADVOGADOS ASSOCIADOS. **Cartilha da Greve no Serviço Público Federal – 2001**. Disponível em: <<http://www.wagner.adv.br/estudo.php?id=21>>. Acesso em: 15.set.2006.