LEI DE GREVE PARA O SERVIÇO PÚBLICO: (IN)APLICAÇÃO DAS REGRAS DA INICIATIVA PRIVADA, INÉRCIA LEGISLATIVA E PROTAGONISMO DO JUDICIÁRIO

STRIKE LAW FOR THE PUBLIC SERVICE: (IN)APPLICATION OF THE RULES OF PRIVATE INITIATIVE, LEGISLATIVE INERTIA AND JUDICIAL PROTAGONISM

André Dias Fernandes[*]
Valdélio de Sousa Muniz[**]

***RESUMO**: O instituto da greve (instrumento de autotutela dos trabalhadores na defesa dos seus interesses) é um caso típico de normatização do setor privado aplicado há décadas às relações de trabalho na administração pública brasileira. Muito embora a Constituição de 1988 estabeleça o direito de greve no artigo 9º, como parte dos direitos sociais e das garantias fundamentais, prevê, no parágrafo 1º, que os serviços ou atividades essenciais serão definidos por lei. Um ano depois, foi promulgada a Lei 7.783/1989. Mas a Emenda Constitucional nº 19/1998, deixou clara a necessidade de lei específica para reger a greve no serviço público (art. 37, VII). Apesar disso, permanece aplicada à esfera pública a Lei de Greve da iniciativa privada, com a chancela do Supremo Tribunal Federal em mandado de injunção. Nesse contexto, quais as consequências dessa omissão legislativa? A metodologia utilizada é teórica, bibliográfica, descritiva e exploratória, de natureza qualitativa, com predomínio do método dedutivo. Por meio de pesquisas bibliográficas e documentais, busca-se verificar, com base no entendimento de estudiosos da matéria, a adequação e suficiência (ou não) das regras da Lei nº 7.783/1989 às particularidades do serviço público e, ao mesmo tempo, apresentar um breve apanhado histórico das proposituras já formuladas e dos debates realizados no âmbito do Congresso Nacional visando à aprovação de uma lei própria para este segmento de trabalhadores. É inegável que as especificidades das relações de trabalho desenvolvidas nas esferas públicas, a partir do sistema de acesso e das particularidades quanto às negociações coletivas, demandam olhar atento ao que se tem de similaridades, mas também de diferenças. E essa tarefa não deve permanecer restrita às intervenções sucessivas (interpretativas e/ou criativas) do Poder Judiciário.*
***Palavras-chave:** direito de greve; intervenção do Judiciário; omissão legislativa; serviço público.*

[*] Centro Universitário 7 de Setembro (UNI7), Faculdade de Direito, Fortaleza, CE, Brasil. https://orcid.org/0000-0002-4350-7640
[**] Tribunal Regional do Trabalho (TRT-7ª Região) e Centro Universitário 7 de Setembro (UNI7), Faculdade de Direito, Fortaleza, CE, Brasil. https://orcid.org/0000-0002-5552-5571

ABSTRACT: *The strike institute (instrument of self-protection of workers in the defense of their interests) is a typical case of regulation of the private sector applied for decades to labor relations in the Brazilian public administration. Although the Constitution of 1988 establishes the right to strike in its article 9, as part of social rights and fundamental guarantees, it provides, in its paragraph 1, that essential services or activities will be defined by law. A year later, Law No. 7,783 was enacted, but the Constitutional Amendment No. 19/1998, made clear the need for a specific law to govern the strike in the public service (article 37, VII). Despite this, the Strike Law of the private sector remains applied to the public sphere, with the seal of the Brazilian Federal Supreme Court in a writ of injunction. What are the consequences of this legislative omission? The methodology used is theoretical, bibliographical, descriptive and exploratory, qualitative in nature, with predominance of the deductive method. Through bibliographic and documentary research, we seek to verify, based on the understanding of scholars of the matter, the adequacy and sufficiency (or not) of the rules by Law No. 7,783 to the particularities of the public service and, at the same time, present a brief historical overview of the proposals already formulated and of the debates carried out within the National Congress aiming at the approval of a specific law for this segment of workers. It is undeniable that the specificities of labor relations developed in the public spheres, based on the access system and the particularities regarding collective bargaining, demand an attentive look at what there are similarities, but also differences. And this task should not remain restricted to successive interventions (interpretative and/or creative) by the Judiciary.*
Keywords: *right to strike. judiciary intervention. legislative omission. public service.*

1 INTRODUÇÃO

O surgimento do Direito do Trabalho como disciplina autônoma em relação ao Direito Civil, sobretudo a partir das Revoluções Francesa e Industrial, foi marcado pelos movimentos (paralisações, protestos) realizados pelos trabalhadores visando a melhorias das condições de trabalho e imposição de limites à exploração de crianças, mulheres e idosos em jornadas exaustivas nas fábricas. Essas fontes materiais persistem até os dias atuais por intermédio das chamadas greves, a despeito de, ao longo da história, terem sido objeto de restrições e até proibições.

A greve está posta na Constituição da República Federativa do Brasil de 1998 (CRFB/88) como direito fundamental (art. 9º) e regulamentada para o âmbito da iniciativa privada pela Lei nº 7.783, desde 28 de junho de 1989, a partir da conversão da então Medida Provisória (MP) nº 59, editada pelo presidente José Sarney. Já no último ano do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995/1998), a Emenda Constitucional (EC) nº 19, conhecida como Reforma Administrativa, conferiu nova redação ao art. 37, inciso VII, da CRFB/88, para dispensar a necessidade de lei complementar, mas exigir lei específica a regular a greve no serviço público.

Decorridas mais de três décadas desde a promulgação da Carta da Primavera e a edição da Lei de Greve da esfera privada e mais de duas décadas depois da EC 19/98, a lacuna quanto à regulamentação legislativa dos também chamados movimentos paredistas no serviço público continua sendo preenchida pela aplicação analógica da Lei nº 7.783/1989, determinada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em sucessivos mandados de injunção, especialmente os de números 670 e 708, sob

relatoria do ministro Gilmar Mendes, e 712, a cargo do ex-ministro Eros Grau, julgados em 25 de outubro de 2007.

Tem-se, nessa situação, um paradoxo: se a Lei nº 7.783/1989 não se afina com as particularidades do serviço público, por que se tem postergado por tanto tempo a edição de uma lei própria? Ou, se ela, por si, é bastante para atender às demandas decorrentes das greves na esfera pública, como tem sido aplicada desde 2007, desarrazoada seria a Emenda 19/98, ao inserir a previsão da necessidade de lei específica (art. 37, VII). Afinal, quais as consequências dessa omissão legislativa apontada pelo Supremo ao Congresso a partir dos diversos mandados de injunção recebidos por aquela Corte?

A metodologia empregada é teórica, bibliográfica, descritiva e exploratória, de natureza qualitativa, com predomínio do método dedutivo. A partir da utilização das metodologias de pesquisa bibliográfica (revisão de literatura) e documental, com acesso, respectivamente, a fontes secundárias (doutrinadores) e primárias (especialmente legislação e jurisprudência), pretende-se identificar possíveis consensos ou divergências sobre a adequação (ou não) da Lei de Greve dos trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) às particularidades do serviço público e verificar, a partir do histórico do direito de greve e das tentativas de regulamentação dos movimentos paredistas no serviço público, se há interesse político do Parlamento em resolver a questão ou se deixá-la sob o manto de decisões judiciais é a escolha proposital no Legislativo.

Primeiro, serão apresentados aspectos disciplinados pela Lei de Greve e as tentativas de aprovação pelo Legislativo de regras próprias ao serviço público, paralelas às intervenções judiciais. Em seguida, serão apresentados os posicionamentos de diferentes estudiosos, de forma a oferecer subsídios a uma conclusão sobre a (des)necessidade de lei específica e a (in)adequação da Lei 7.783/1989 às greves nos serviços públicos. Por fim, serão propostas, *de lege ferenda*, inovações necessárias para um avanço significativo na disciplina do direito de greve dos servidores públicos.

2 LEI DE GREVE DO SETOR PRIVADO, INÉRCIA LEGISLATIVA E AÇÃO DO JUDICIÁRIO

A trajetória da greve como instituto jurídico é marcada por momentos até mesmo antagônicos na história do Brasil e do mundo até conquistar o reconhecimento constitucional (de direito fundamental) de que dispõe atualmente. Por vezes, porém, ainda se mostra mal compreendido por muitos em decorrência, em parte, das consequências que seu exercício ocasiona, e em parte, também, pelo desvirtuamento com que é tratado pelos inúmeros atores envolvidos (trabalhadores, empregadores, operadores do Direito, mídia etc.).

2.1 Da proibição ao reconhecimento como direito fundamental

Para quem vivencia os ares democráticos das últimas três décadas, em especial, parece muito natural o reconhecimento do direito de greve como fundamental, a partir da sua inclusão no art. 9º da CRFB/88, juntamente com a liberdade de associação profissional ou sindical (art. 8º da CRFB/88) às entidades sindicais. Contudo, é importante registrar que nem sempre foi assim e não apenas no Brasil.

Lima (2014, p. 27) sintetiza com precisão o que representam e representaram as greves, em suas diversas formas de manifestação[1], ao longo da história da humanidade:

> Com lei ou sem lei, as greves se manifestam. Elas ocorreram no antigo Egito, na Roma escravista, nas complexas tramas da França etc. Historicamente, já se tentou proibir as greves, criminalizando qualquer movimentou paredista; líderes foram assassinados; reuniões foram impedidas ou desfeitas e sedes de sindicatos explodidas ou invadidas. Nada adiantou. Mesmo quando a lei proibia, as paralisações vinham à tona, por ser uma reação natural dos grupos insatisfeitos. Sua justificação teórica foi sistematizada pelas doutrinas socialistas, as quais sustentavam a necessidade de haver movimentos desta índole para questionar o capital, dentro de uma consciência coletiva, organizada.

A cobrança por respostas (intervenções do Estado) deu o tom de obras como o *Manifesto Comunista* (1848), de Karl Marx e Friedrich Engels, e a Encíclica *Rerum Novarum* (Das Coisas Novas), do Papa Leão XIII (1891), que tratou da condição dos operários da época, em contraposição à ideia norteadora da Revolução Francesa, do *laissez-faire* (de distanciamento do Estado em relação às relações econômicas privadas em respeito à autonomia da vontade nos contratos, inclusive os de trabalho). Em 1791, na França (considerada berço das liberdades), a chamada Lei *Le Chapelier* proibiu a formação de sindicatos e a realização de greves e manifestações

[1] Importante destacar que não se confunde greve lícita com outros atos de conflitos entre empregadores e trabalhadores como boicotagem (resistência, embaraço ou obstrução a negócios de empregadores ou falta no dever de cooperação), sabotagem (que, mais grave ainda, passa pela inutilização de produtos ou equipamentos como protesto violento de trabalhadores contra empregadores, em evidente ilicitude), piquete violento (com danos ou ameaças intencionais a bens e pessoas) e ocupação de estabelecimentos (atos estes que não recebem qualquer legitimação da Lei de Greve).

de trabalhadores. Treze anos depois, o Código de Napoleão (1804) considerava forma de conspiração a reunião de trabalhadores em sindicatos.

Oliveira (2014, p. 64-65) recorda que o Código Penal brasileiro de 1830 tipificou a greve como crime, com pena de detenção de 1 a 3 meses e "em sua evolução como fato e direito, deixa de ser vista como ilícito penal e passa por uma fase de tolerância, até ser reconhecida como direito humano e fundamental". O art. 139 da CF/1937 volta a considerá-la "delito" e "recurso antissocial, nocivo ao trabalho e ao capital e incompatível com os superiores interesses da produção nacional" (BRASIL, 1937).

Sponton (2014, p. 118) lembra que, no Brasil, a greve foi reconhecida como direito em 1945, depois de o país ter participado da Conferência de Chapultepec, assinando recomendação que protegia esse instituto. Ela observa, porém, que o Decreto nº 9.070/1946 e a Lei nº 4.330/1964, que antecedeu a atual Lei de Greve, limitaram o exercício desse direito que, a seu ver, representa "a máxima indignação e frustração do trabalhador, sofrendo por vezes severas críticas [...] em parte, pela participação da mídia que, ao transmitir a notícia de forma incompleta, presta um desserviço ao ignorar o contexto que envolve o conflito e, sobretudo, a contribuição patronal para o deslinde do fato" (SPONTON, 2014, p. 124).

De acordo com Lima (2014, p. 13), a greve "é um dos acontecimentos mais complexos e de maior repercussão social, com consequências imediatas e grande movimentação coletiva". Ele alerta para o fato de que a greve "engloba perspectivas sociais, econômicas, políticas, jurídicas, psicológicas etc. Tudo num único eixo, o das relações de trabalho, em que se discutem coletivamente detalhes profundos do modelo econômico e da condição de vida dos que produzem" (LIMA, 2014, p. 13).

Mas Lima (2014, p. 13) também reconhece que, por ser incompreendida e muitas vezes deturpada inclusive através da mídia (controlada por empresários), a greve ainda é encarada como "um direito antipático". Ele avalia que, como "direito resistido pelas empresas e pelo poder público", nele incluído o Judiciário ("que vem julgando ilegais quase todas as paralisações dos trabalhadores no Brasil"), a greve precisa ser compreendida pelo hermeneuta numa "interpretação sistêmica, sociológica e sob a égide da justiça social, que humaniza a visão econômica e mercadológica" (LIMA, 2014, p. 7)[2].

[2] Complementa Lima (2014, p.7): "A verdade é que ninguém gosta da greve, o empresário, os próprios trabalhadores envolvidos, sua família nem a sociedade, a qual é alimentada por uma imprensa, de massa, tendenciosa aos interesses do liberalismo econômico". Ele acrescenta que "a greve, geralmente, é deflagrada apenas em último caso, quando a condição trabalhista se torna insustentável ou os empresários se recusam a sentar à mesa de negociação. Então, qualquer discussão sobre este

Feitas essas considerações, convém apresentar a definição contida na própria Lei 7.783/1989, cujo art. 2º considera "legítimo exercício do direito de greve a suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador" (BRASIL, 1989). O conceito legal guarda coerência, portanto, com a previsão do art. 9º da CRFB/88, segundo a qual compete "aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade" de exercer o direito de greve e "sobre os interesses que devam por meio dele defender" (BRASIL, 1988). O texto, inclusive, se repete no art. 1º da Lei de Greve.

Do conceito legal se extraem cinco características do direito de greve: 1) coletiva (é inadmissível greve de apenas um trabalhador); 2) temporária; 3) pacífica; 4) total ou parcial (já reconhecendo a necessidade de manutenção de parcelas das atividades consideradas essenciais ou inadiáveis); e 5) de prestação pessoal de serviços a empregador (realçando-o como direito dos obreiros). Esta última característica é ainda mais realçada pelo art.17 da Lei de Greve ao enfatizar que o ordenamento jurídico brasileiro não aceita a greve de empregadores (denominada *lockout* pela doutrina especializada), ou seja, proíbe a paralisação por iniciativa do patronato.

Para José Afonso da Silva (2016, p. 307), a greve é um direito fundamental de natureza instrumental, por isso se insere no conceito de "garantia constitucional" e funciona como meio disponibilizado aos trabalhadores pela Constituição como "recurso de última instância para a concretização de seus direitos e interesses".

É a própria Lei nº 7.783/1989, em seu art. 3º, que sinaliza o dever de a greve ser encarada como último recurso, ao facultar "a cessação coletiva do trabalho" após "frustrada a negociação ou verificada a impossibilidade de recursos via arbitral". Para tanto, porém, estabelece exigências formais que vão desde a necessidade de realização de assembleia prévia com esta finalidade (art.4º) a comunicado prévio aos empregadores acerca da decisão tomada, com pelo menos 48 horas de antecedência em relação ao início do movimento paredista nas atividades em geral (art. 3º, parágrafo único) e com 72 horas em se tratando de serviços essenciais (art.13º). Nesta última hipótese, a Lei prevê inclusive que a comunicação deve ser feita também aos usuários (não apenas aos empregadores).

Importante ressaltar que a própria CRFB/88, no § 1º do art. 9º, cometeu à futura lei regulamentadora a definição dos serviços ou atividades essenciais e o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade. No ano seguinte, a Lei nº 7.783/1989 cumpriu essa tarefa, ao elencar, em seus arts. 10 e 11, as atividades consideradas essenciais e o que constituem necessidades inadiáveis.

direito deve, primeiramente, analisar as causas que empurraram os trabalhadores a cruzarem os braços" (LIMA, 2014, p.7).

O art. 10 da Lei de Greve elenca entre os serviços ou atividades essenciais, em rol taxativo, as atividades de tratamento e abastecimento de água, produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis, assistência médica e hospitalar, distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos. Também inclui os serviços funerários, transporte coletivo, captação e tratamento de esgoto e lixo, telecomunicações, guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares, além do processamento de dados ligados a serviços essenciais e compensação bancária.

Em 2019, após o caos instalado nos aeroportos brasileiros que repercutiu fortemente na mídia, com o cancelamento de inúmeros voos e o atraso de tantos outros em razão da paralisação dos trabalhadores do controle de tráfego aéreo, o legislador inseriu a atividade desse setor no bojo dos serviços essenciais por meio da Lei nº 13.903/2019.

No mesmo ano, igualmente motivado por outra greve cujos transtornos ocuparam enormes espaços nos noticiários, o Congresso aprovou a Lei nº 13.846/2019 (resultado da conversão da Medida Provisória (MP) nº 871), que incluiu no rol dos serviços elencados pela Lei de Greve atividades médico-periciais relativas ao regime geral de previdência social e à assistência social. Mais recentemente, motivado pelos impactos econômicos da paralisação de trabalhadores portuários (na movimentação/liberação de cargas/produtos), o Congresso converteu a MP nº 945 na Lei nº 14.047/2020, incluindo também os serviços portuários entre as atividades essenciais listadas no art.10 da Lei de Greve. Enquanto o art. 10 é mais específico em relação ao rol que apresenta, o art. 11 da Lei de Greve se mostra mais abstrato ao estabelecer que, 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". Referido texto não indica percentuais exatos de funcionamento. Na prática, deixa essa definição a critério de cada julgador, na apreciação dos dissídios coletivos de greve ou ações que pedem a abusividade destas paralisações.

Igualmente genérica ou abstrata é a previsão contida no parágrafo único do art.11, ao conceituar como necessidades inadiáveis da comunidade "aquelas que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população". Daí e da experiência com as greves dos controladores de tráfego, dos peritos-médicos do INSS e dos trabalhadores portuários, verifica-se uma tendência de extensão do caráter de essencialidade a outras atividades, seja na própria Lei nº 7.783/1989, seja em eventual lei específica para o serviço público.

A Lei de Greve assegura aos grevistas (art. 6º) "o emprego de meios pacíficos tendentes a persuadir" os trabalhadores à adesão, a "arrecadação

de fundos e a livre divulgação do movimento" e proíbe que empregados e empregadores adotem meios que possam "violar ou constranger os direitos e garantias fundamentais de outrem" (BRASIL, 1989).

Muito embora a legislação seja clara quanto à proibição de que grevistas impeçam o acesso ao trabalho ou causem dano à propriedade ou à pessoa, podendo, nos termos do art. 9º, § 2º, da CRFB/88, e do art. 15 da Lei nº 7.783/1989, haver responsabilização por abuso do direito de greve, configurado pela inobservância das normas contidas na Lei, têm sido cada vez mais frequentes pedidos de interdito proibitório (CPC/2015, art. 567) por parte de empregadores para obter da Justiça determinação de que sindicatos e manifestantes mantenham distância de seus estabelecimentos.

A regulamentação promovida em 1989 também considera abuso do direito de greve "a manutenção da paralisação após a celebração de acordo, convenção ou decisão da Justiça do Trabalho", excetuando os casos em que tais manifestações visem a exigir o cumprimento de cláusula ou condição ou sejam motivadas "pela superveniência de fato novo ou acontecimento imprevisto que modifique substancialmente a relação de trabalho", o que remete à clássica *teoria da imprevisão.* (BRASIL, 1989).

Em relação aos serviços considerados indispensáveis, o art. 11 da Lei de Greve estabelece que sindicatos, empregadores e trabalhadores garantam, mediante acordo, a prestação de serviços à comunidade durante a greve. O parágrafo único do referido artigo define como necessidades inadiáveis "aquelas que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população" (BRASIL, 1989). Contudo, como o referido dispositivo não estabelece percentuais para essa manutenção, não são raras decisões judiciais que chegam a exigir, como no transporte coletivo, o funcionamento de frotas em percentuais como 70% e até 100% nos chamados horários de pico.

Outro ponto importante regulamentado na Lei de Greve diz respeito à (não) remuneração dos dias de paralisação. Como, conceitualmente, a greve constitui hipótese de suspensão do contrato de trabalho, relações obrigacionais decorrentes deste contrato durante o período devem, conforme o art. 7º da Lei 7.783/1989, "ser regidas pelo acordo, convenção, laudo arbitral ou decisão da Justiça do Trabalho". Logo, os dias de adesão ao movimento paredista, em regra, não serão remunerados, salvo se, ao final da paralisação, houver acordo entre as partes, o que se dá mediante compromisso de compensação.

O parágrafo único do art. 7º prevê, também, que são proibidas, em regra, a rescisão de contrato de trabalho durante a greve e a contratação de trabalhadores substitutos, exceto se, em se tratando de atividades inadiáveis, não houver ou não for cumprido acordo para funcionamento parcial dos serviços e em casos em que a interrupção do serviço possa comprometer a própria continuidade da atividade após o término da

paralisação (*v.g.*, pela danificação de equipamentos que necessitam de contínuo funcionamento).

2.2 Da letargia do Parlamento ao protagonismo do Judiciário

Ao contrário da agilidade com que aprovou a Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, menos de um ano após a promulgação da CRFB/88, o Congresso Nacional discute há décadas diferentes projetos para regulamentação do exercício do direito de greve no serviço público. Mais de vinte projetos já foram propostos na Câmara dos Deputados desde 1991 (como os Projetos nº 401/1991, 4.497/2001, 3.262/2012, 4.532/2012, 45/2022, entre outros), discutidos e apreciados em votações iniciais, mas nenhum concluído. Em comum, o fato de diversas destas propostas tratarem de questões relativas ao desconto dos dias de paralisação, percentuais mínimos de funcionamento de serviços inadiáveis, indicação de atividades a serem classificadas como essenciais e, até mesmo, a possibilidade de sanções (inclusive demissões) a servidores que participem de greves consideradas abusivas pelo Judiciário.

Uma das propostas (o PL nº 4.532/2012) indica a criação do Sistema de Negociação Permanente entre Poder Público e Servidores (Mesa de Negociação) nos três níveis (municipal, estadual/distrital e federal) e a suspensão temporária do porte de arma para policiais que aderirem a greves, além da apresentação de plano de compensação das horas paradas como condição para que não sejam descontadas dos vencimentos. O projeto também prevê que a participação do servidor em movimentos paredistas não pode ser usada como critério para sua avaliação, mas o período correspondente também não deve ser computado para fins de cumprimento do prazo de estágio probatório.

O PL nº 4.497/2001 propunha incluir entre as atividades essenciais a representação diplomática, os serviços de carceragem e vigilância de presos e serviços de educação e saúde. Já o PL nº 3.262/2012 acrescenta os serviços postais como essenciais e prevê, para as atividades assim classificadas, o funcionamento mínimo de 70% por ocasião das paralisações.

Diante da falta de consenso até os dias atuais, permanece aplicável ao serviço público, por analogia, a Lei nº 7.783/1989, conforme decisões proferidas pelo STF em 2007 no julgamento dos Mandados de Injunção-MIs nº 670/ES, 708/DF e 712/PA. O STF, por unanimidade, declarou a omissão legislativa quanto ao dever constitucional de editar lei específica que regulamente o exercício do direito de greve no setor público e, por maioria, aplicou ao setor, no que couber, a lei de greve do setor privado.

As decisões do STF nos MIs nº 670 e 708 (Rel. Min. Gilmar Mendes) e 712 (Rel. Min. Eros Grau) podem ser classificadas doutrinariamente

como "decisões manipulativas", assim entendidas as decisões em que o Judiciário inova na ordem jurídica, atuando como legislador positivo, e não meramente como legislador negativo. Constituem decisões manipulativas proferidas em controle incidental, por conferirem "eficácia em relação a terceiros não integrantes da relação processual, como se se tratasse de processo de controle abstrato de constitucionalidade", e porque o STF, "para além de determinar a aplicação provisória de leis atinentes aos trabalhadores regidos pela CLT (Leis nº 7.701/88 e 7.783/89) à greve de servidores públicos civis, teve de verdadeiramente criar regras (*ex novo*), em ordem a adaptar tal legislação às peculiaridades inerentes ao serviço público" (FERNANDES, 2018, p. 124-125).

Com efeito, nesses mandados de injunção, à míngua de previsão legal, o STF atribuiu, com esteio em interpretação analógica, competência a órgãos judiciais para solucionar questões decorrentes de greves de servidores públicos, como a abusividade ou não do movimento, descontos pelos dias de paralisação e medidas cautelares, até que sobrevenha lei específica.

Ademais, embora se tratasse de mandados de injunção coletivos, de autoria de sindicatos, as decisões proferidas não se limitaram aos substituídos, projetando efeitos *erga omnes*, muito antes da edição da Lei nº 13.300/2016, que disciplinou o mandado de injunção.

Mesmo se tivessem sido proferidas já na vigência da Lei nº 13.300/2016, ainda revestiriam cariz ativista, porquanto a referida lei "prescreve como regra a eficácia subjetiva *inter partes* da decisão, somente autorizando, em caráter excepcional, a outorga de eficácia ultra partes ou *erga omnes* à decisão proferida em mandado de injunção individual ou coletivo 'quando isso for inerente ou indispensável' ao exercício do direito", o que não era o caso, porquanto as decisões poderiam perfeitamente ter-se limitado aos substituídos na ação (FERNANDES, 2018, p. 130).[3]

Maeda (2018, p. 105) destaca o papel exercido pelo direito do trabalho como "essência da exploração capitalista ao mediar a relação capital *versus* trabalho" e "direito que garante a reprodução e a autovalorização do capital", ao mesmo tempo em que "é a expressão da luta de classes". Carvalho Júnior e Cunha (2019, p. 579) consideram que o direito de greve "tem sofrido diversos ataques", apesar do seu fundamento constitucional, "não apenas de alguns segmentos da grande mídia e do patronato – que ainda pretendem enxergá-la como 'caso de polícia' – mas também, e

[3] "Ao revés, o próprio STF veio posteriormente a negar o direito de greve que houvera concedido aos policiais civis no MI 670, impetrado pelo Sindicato dos Servidores da Polícia Civil no Estado do Espírito Santo (Sindipol). Embora os policiais civis sejam "servidores públicos civis" e a decisão do STF no MI 670 tivesse apenas reconhecido a possibilidade de um regime de greve mais severo para os impetrantes (policiais civis), em decisões posteriores o STF assentou que os policiais civis simplesmente não são titulares de direito de greve" (FERNANDES, 2018, p. 130).

infelizmente, de diminuta parcela do próprio Poder Judiciário trabalhista". Eles remetem a decisões veiculadas pela mídia sobre liminares "determinando a manutenção de 100% do efetivo dos trabalhadores no horário do pico de certas atividades, o que, em suma, representa a própria negação do direito de greve" (CARVALHO JÚNIOR; CUNHA, 2019, p. 579).

Os pesquisadores apresentam, também, caso de "inadequada utilização do Código de Defesa do Consumidor" pelo Ministério Público (MP) do Estado de Minas Gerais para prejudicar o exercício do direito de greve por trabalhadores do transporte coletivo na Comarca de Uberlândia, ao ingressar com Ação Cautelar Preparatória de Ação Civil Pública a fim de obter do Juízo de 1º grau determinação para assegurar o mínimo de 40% da frota em circulação, sob pena de multa. Ao julgar recurso do Sindicato à 6ª Câmara do Tribunal de Justiça contra a decisão que havia deferido o pedido do MP, o desembargador Edilson Fernandes rejeitou preliminar de incompetência absoluta da Justiça Estadual argumentando que a lide não trata de direito de greve, mas de "defesa da ordem jurídica e o direito difuso da coletividade" de utilizar um serviço essencial (CARVALHO JÚNIOR; CUNHA, 2019, p. 580).

Outra crítica dos autores diz respeito à utilização dos interditos proibitórios no Judiciário Trabalhista como "reiteradas afrontas ao direito de greve", desvirtuando, segundo eles, a própria dogmática dessas ações possessórias e caracterizando "condutas abusivas e práticas antissindicais" (CARVALHO JÚNIOR; CUNHA, 2019, p. 581). A mesma crítica é feita há tempos por Lima (2014, p. 171), que se refere à "maldição dos interditos possessórios" e à "banalização antissocial" do recurso a estas ações no âmbito trabalhista "para inviabilizar os trabalhadores manifestantes de realizarem atos dentro ou nas imediações das empresas". Para ele, a medida visa a impedir "o contato do sindicato ou da comissão de greve com os trabalhadores" e "impedir a iniciativa de convencimento e esclarecimento coletivos" (LIMA, 2014, p. 178).

Lima (2017, p. 179) diz que, embora não se veja "juízos incompetentes se darem por competentes para assegurar o exercício da manifestação coletiva das massas", geralmente, "ressalvadas as honrosas exceções, há magistrados prontos a se darem por competentes para decretar a ilegalidade de movimentos sociais ou para inibi-los, mesmo em situações de competência bastante duvidosa". Para ele, é uma inversão de valores constitucionais que "põe em relevo o direito de propriedade (ou mera posse) em detrimento dos direitos sociais; o interesse econômico, individual, em prejuízo do interesse coletivo [...] E a Justiça do Trabalho [...] prefere tutelar o direito civil do que assegurar o direito do trabalho" (LIMA, 2014, p. 180).

3 APLICABILIDADE AO SERVIÇO PÚBLICO OU NECESSIDADE DE LEI PRÓPRIA?

Preliminarmente, convém enfatizar, conforme Martins (2010, p. 122), que serviço público "é o prestado pela Administração para satisfazer as necessidades gerais das pessoas", enquanto servidor público[4] "é gênero, englobando funcionário público (estatutário), empregado público (celetista), comissionado e pessoa contratada para atender à necessidade transitória de serviço público".

Também relevante, considerando que o presente artigo trata da questão da greve (paralisação de serviços) no âmbito da esfera pública, é mencionar as características gerais do serviço público, de acordo com Brancato (2011, p. 131): "a regularidade, a continuidade, a uniformidade e a generalidade". O autor explica que, na prática, tais características propiciam "mesma qualidade na prestação do serviço, sua constância, igualdade de preços e isonomia, inclusive quanto à faculdade de os administrados exigirem a prestação do serviço" (BRANCATO, 2011, p. 131).

Alemão e Ferreira (2019, p. 58) observam que, "provavelmente, só em raros momentos históricos, seria possível afirmar que os regimes de trabalho se equilibravam" e exemplificam que "enquanto a estabilidade sempre foi um elemento positivo a favor dos estatutários, o FGTS passou a ser uma vantagem aos celetistas"[5]. Ainda conforme os autores (2019, p. 59), nos dias atuais, a possibilidade de igualdade entre os regimes (público/estatutário e privado/celetista) "tenderia a um nivelamento por baixo". Eles justificam que "há hoje uma visível desvalorização do regime estatutário, sem que sejam valorizados os outros regimes" (ALEMÃO; FERREIRA, 2019, p. 59).

3.1 Sobre riscos e desnecessidade

José Afonso da Silva (2016, p. 307-308) alerta para os riscos da regulamentação: "Diz-se que a melhor regulamentação do direito de greve

[4] Martins (2010, p.122) diferencia, ainda, funcionário público e empregado público esclarecendo que o primeiro "não pode ser dispensado, salvo mediante procedimento administrativo, em que se confira ampla defesa ao servidor" enquanto o segundo é "regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)". Acrescenta que o funcionário tem regime legal e o empregado contratual, mas que ambos, para serem admitidos, prestam concurso público.

[5] Alemão e Ferreira (2019, p. 58) explicam que "algumas vantagens dos estatutários e dos empregados públicos são justificadas por meio do concurso público, porém não é possível aos primeiros negociarem coletivamente. Os direitos adquiridos por meio de cláusula contratual não podem ser suprimidos contra o empregado, já os estatutários não possuem contratos e param de receber certo direito quando a lei que o concedia é revogada".

é a que não existe. Lei que venha a existir não deverá ir no sentido de sua limitação, mas de sua *proteção* e *garantia"*.

Lima (2014, p. 167) adverte para o que denomina riscos de regulamentação da greve no serviço público sob pretexto da regulamentação de processos negociais decorrente da ratificação, pelo Brasil, da Convenção 151 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Esta convenção trata da proteção do direito de organização e dos processos de fixação das condições de trabalho na função (esfera) pública com foco na negociação coletiva (conceitos e mecanismos) e nas garantias aos trabalhadores das entidades representativas e sindicais.

Lima vê sinais de oportunismo ao se utilizar da convenção acerca de processos negociais para regulamentar a greve no serviço público:

> A tentativa de se regulamentar o direito de greve no serviço público corresponde a um anseio de restrição às paralisações. Assim, quando se fala em regulamentar a Convenção 151-OIT, para que ela tenha aplicabilidade, trata-se da interpretação equivocada, porque essa norma já é autoaplicável, não precisa de qualquer complemento normativo para que tenha eficácia. O que é aconselhável é que dita norma receba ampliação e fomente maior proteção nas negociações. Ou seja, apesar de autoaplicável, nada impede que seu conteúdo seja estendido e o Brasil crie mais mecanismos de entendimento negocial para aperfeiçoar a Convenção 151 ou que estabeleça regras, complementares e específicas, de funcionamento das mesas de negociação. (LIMA, 2014, p. 168)

A tese defendida enfaticamente por Lima (2014, p. 168-169) é de que mediação e greve configuram dois assuntos distintos: "Então, é de se ficar imensamente preocupado com a estratégia do Poder Público em regulamentar uma Convenção Internacional e, na mesma toada, tratar da greve". Sucintamente, ele diz existir "uma intenção muito bem orquestrada de limitar o direito de greve de servidores no Brasil" por meio de três caminhos: 1) proibir que determinadas categorias possam deflagrar greve ("como os policiais de um modo geral, e não apenas os militares", além de carreiras da saúde e do Judiciário); 2) elevar as condições (requisitos) para a instauração de movimentos paredistas, possibilitando aos julgadores, inclusive, a verificação de "cláusulas abertas" como os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade; e 3) permitir descontos nos vencimentos dos servidores e aumentar as consequências da participação

em greves porventura consideradas abusivas pelo Judiciário (LIMA, 2014, p. 169).

Delgado (2010, p. 1.308) faz um alerta importante ao afirmar que a negativa do direito de greve aos trabalhadores compromete integralmente o princípio da equivalência entre os contratantes coletivos[6], pois retira deles seu principal instrumento de pressão. Lima (2018, p. 12) reafirma que, "à exceção dos servidores militares, tantos os trabalhadores do setor privado quanto os servidores públicos são titulares do direito de greve" e que a Constituição o estabeleceu como direito fundamental dos trabalhadores, suprimindo o "tratamento policialesco" conferido pela anterior Lei nº 4.330/1964.

Sarlet (2021, p. 384) frisa que enquanto a Constituição portuguesa prevê expressamente a "vinculação das entidades públicas e privadas aos direitos fundamentais, a nossa Lei Fundamental, nesse particular, quedou silente na formulação do seu art. 5º, § 1º, limitando-se a proclamar a imediata aplicabilidade das normas de direitos fundamentais". Ele diz que, apesar da omissão do constituinte, o postulado da aplicabilidade imediata das normas de direitos fundamentais conduz a que o legislador, quando diante de norma de eficácia limitada, "além de obrigado a atuar no sentido da concretização do direito fundamental, encontra-se proibido (e nesta medida também está vinculado) de editar normas que atentem contra o sentido e a finalidade da norma de direito fundamental" (SARLET, 2021, p. 384).

Lima (2014, p. 181) ainda chama atenção para um dado que não pode ser menosprezado: "A arrogância de alguns administradores tem levado policiais e servidores a cruzarem os braços, em serviços essenciais do Estado. A responsabilidade desses governantes é igual ou maior do que a dos servidores, se não abrirem canais apropriados de diálogo e negociação". Ele teme que a aprovação de lei específica, "nascida de projetos juridicamente desnecessários" seja instrumento para "revanche às recentes greves" (LIMA, 2014, p. 182).

[6] O próprio Delgado (2017, p.114) explica que, "no que tange aos trabalhadores, sua face coletiva institucionalizada surge mediante seus entes associativos, no caso brasileiro, os sindicatos". Ele ressalta, porém, que "essa natureza coletiva dos sindicatos deve ser real, ao invés de mera formalidade ilusória. Nessa medida, os sindicatos de trabalhadores têm de ostentar solidez e consistência, com estrutura organizativa relevante, além de efetiva representatividade no que diz respeito à sua base profissional trabalhista". (DELGADO, 2017, p.114) O autor diz que o empregador, isoladamente, "já é um ser coletivo, por seu próprio caráter, independentemente de se agrupar em alguma associação sindical" e que o princípio da equivalência "postula pelo reconhecimento de um estatuto sociojurídico semelhante a ambos os contratantes coletivos (o obreiro e o empresarial)" (DELGADO, 2017, p.202).

3.2 Precedentes norteadores de futura lei de greve dos servidores públicos

A despeito dos posicionamentos críticos mencionados a precedentes de aplicação da Lei de Greve pelo Judiciário, verificam-se, também, a partir de acórdãos colacionados no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Tribunal Superior do Trabalho (TST), pontos nevrálgicos que não podem deixar de ser diligentemente observados em caso de regulamentação da greve no serviço público, seja por meio de lei específica, seja pela alteração/adaptação da Lei nº 7.783/1989.

3.2.1 Desconto dos dias de paralisação e repercussão na ficha funcional

No julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 693.456, ao apreciar a questão dos descontos nos vencimentos dos servidores públicos pelos dias de paralisação, o STF firmou a seguinte tese de repercussão geral (Tema 531):

> A administração pública deve proceder ao desconto dos dias de paralisação decorrentes do exercício do direito de greve pelos servidores públicos, em virtude da suspensão do vínculo funcional que dela decorre, permitida a compensação em caso de acordo. O desconto será, contudo, incabível se ficar demonstrado que a greve foi provocada por conduta ilícita do Poder Público.

É de observar que na redação da tese consta que "a administração pública *deve* proceder ao desconto". Nos debates sobre o teor da tese, os ministros houveram por bem retirar dos ombros do gestor o peso da decisão sobre descontar ou não, consignando na tese que não se trata de mera faculdade discricionária, mas de obrigação do gestor.[7]

Na ementa do acórdão, afirma-se que a "deflagração de greve por servidor público civil corresponde à suspensão do trabalho e, ainda que a

[7] "Justamente para tirar o ônus político do administrador, senão ele ficará refém", justificou o Min. Luís Roberto Barroso.

greve não seja abusiva, como regra, a remuneração dos dias de paralisação não deve ser paga".[8]

Considerou o STF que o desconto dos dias não trabalhados é devido porque não ostenta natureza punitiva ou disciplinar, mas simplesmente serve para evitar enriquecimento sem causa do servidor. Tal desconto é, portanto, compatível com o direito constitucional de greve, cujo exercício não fica obstado. Diferentemente, é incompatível com o direito constitucional de greve considerar o dia não trabalhado como ausência injustificada passível de repercutir negativamente nos assentamentos funcionais do servidor.[9] Trata-se de ausência ao trabalho, mas justificada, cujo regime, porém, não se equipara ao de uma licença médica, mas se assemelha ao de uma licença não remunerada para trato de assuntos particulares. Todavia, o Relator, Min. Toffoli, aventou a possibilidade de a futura lei de greve dos servidores dispor de maneira diversa.[10]

Releva notar que, conforme o item 3 da ementa, "o desconto somente não se realizará se a greve tiver sido provocada por *atraso no pagamento aos servidores públicos civis* ou por *outras situações excepcionais* que justifiquem o afastamento da premissa da suspensão da relação funcional ou de trabalho". Assim, firmou-se um rol meramente exemplificativo. A própria ementa menciona duas situações: a) "o ente da administração ou o empregador tenha contribuído, mediante conduta recriminável, para que a greve ocorresse"; e b) "em que haja negociação sobre a compensação dos dias parados ou mesmo o parcelamento dos descontos".[11]

---

[8] Na Espanha, o tratamento é similar. O art. 6º do *Real Decreto-ley 17/1977* dispõe sobre o salário e a situação previdenciária do grevista: "**Artículo seis**. [...] Dos. Durante la huelga se entenderá suspendido el contrato de trabajo y el trabajador no tendrá derecho al salario. Tres. El trabajador en huelga permanecerá en situación de alta especial en la Seguridad Social, con suspensión de la obligación de cotización por parte del empresario y del propio trabajador. El trabajador en huelga no tendrá derecho a la prestación por desempleo, ni a la económica por incapacidad laboral transitoria." (ESPANHA, 1977)

[9] Ainda que ultrapassem 30 dias, as faltas por motivo de greve não ensejam demissão a servidor em estágio probatório: "[...] 1. A simples circunstância de o servidor público estar em estágio probatório não é justificativa para demissão com fundamento na sua participação em movimento grevista por período superior a trinta dias. 2. A ausência de regulamentação do direito de greve não transforma os dias de paralisação em movimento grevista em faltas injustificadas." (RE 226966, Rel. p/ Acórdão Min. CÁRMEN LÚCIA, Primeira Turma, julgado em 11/11/2008, DJe-157 21-08-2009)

[10] "Conquanto a paralisação seja possível, porque é um direito constitucional, ela tem consequências. Esta Corte Suprema já assentou o entendimento de que o desconto dos dias de paralisação é ônus inerente à greve, assim como a paralisação parcial dos serviços públicos imposta à sociedade é consequência natural do movimento. Esse desconto não tem o efeito disciplinar punitivo. Os grevistas assumem os riscos da empreitada. Caso contrário, estaríamos diante de caso de enriquecimento sem causa, a violar, inclusive, o princípio da indisponibilidade dos bens e do interesse público. Isso não significa que **o legislativo não possa**, com a edição de lei regulamentadora, entender por configurar o movimento grevista como hipótese de interrupção do contrato de trabalho." (RE 693456, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27/10/2016, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-238 19-10-2017) (Grifo do original)

[11] "Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. [...] Servidores públicos civis e direito de greve. Descontos dos dias parados em razão do movimento grevista. Possibilidade. Reafirmação da

A partir de então, outros julgados foram proferidos tanto por Tribunais Regionais quanto pelas Cortes Superiores. É o caso do acórdão proferido pela 3ª Turma do TST em 29 de junho de 2022 e publicado em 1º de julho, no Agravo em Agravo de Instrumento em Recurso de Revista (Ag-AIRR) 0000090-75.2021.5.07.0017, em que o relator, Min. José Roberto Freire Pimenta, citando entendimento prevalecente na Seção de Dissídios Coletivos (SDC) daquela Corte, menciona outras hipóteses excepcionais possíveis justificadoras do não desconto dos dias parados, como: 1) realização de *lockout* (greve do empregador); 2) casos que impliquem submissão do empregado a condições de risco no ambiente de trabalho; e 3) existência de norma coletiva vedando o desconto.

Em outro julgamento ocorrido em 25 de maio de 2022, a mesma 3ª Turma do TST, sob relatoria do Min. Maurício Godinho Delgado, citou, no acórdão do AIRR 0001034-13.2017.5.09.0010 (Paraná), como "cabível enquadrar-se como mera interrupção o período de duração do movimento paredista" em função do descumprimento de cláusulas contratuais relevantes e regras legais pela empresa, "em que se pode falar na aplicação da regra contida na exceção do contrato não cumprido", "descabendo o desconto salarial".

Foi nesse sentido que a SDC do TST se posicionou ainda em dezembro de 2014, ao julgar recurso (0018400-20.2010.5.17.0000) sob relatoria do Min. Delgado. O colegiado entendeu que, em se tratando de greve em função de fatos que configurem exceção do contrato não cumprido, "a greve deixa de produzir o efeito da mera suspensão". Vê-se que se trata de interpretação bem consolidada no âmbito da Corte Superior Trabalhista. O julgado em questão (publicado no Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho-DEJT de 6 de fevereiro de 2015) exemplifica, ainda, que o exercício do direito de greve para tentar regulamentar *dispensa massiva* também se enquadra como interrupção do contrato de trabalho, "descabendo o desconto salarial".

Sobreleva mencionar o entendimento do TST de que, sendo a greve motivada por atraso salarial, não deve haver desconto dos dias de paralisação, mesmo que descumpridos os requisitos formais para realização da greve previstos na Lei 7.783/1989 (comunicação prévia, autorização

jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. [...] 2. A deflagração de greve por servidor público civil corresponde à suspensão do trabalho e, ainda que a greve não seja abusiva, como regra, a remuneração dos dias de paralisação não deve ser paga. 3. O desconto somente não se realizará se a greve tiver sido provocada por atraso no pagamento aos servidores públicos civis ou por outras situações excepcionais que justifiquem o afastamento da premissa da suspensão da relação funcional ou de trabalho, tais como aquelas em que o ente da administração ou o empregador tenha contribuído, mediante conduta recriminável, para que a greve ocorresse ou em que haja negociação sobre a compensação dos dias parados ou mesmo o parcelamento dos descontos. [...]" (RE 693456, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27/10/2016, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-238 19-10-2017)

assemblear, etc.).[12] Assim, segundo o TST, ainda que violados tais requisitos legais, a mora salarial afasta a abusividade da greve e impede o desconto salarial alusivo aos dias não trabalhados.

Em 17 de fevereiro de 2020, a Primeira Turma do STJ, no Agravo Interno (AgInt) em Agravo em Recurso Especial (AREsp) nº 1.456.941/DF, sob relatoria do Min. Sérgio Kukina, manteve acórdão por estar em consonância com "jurisprudência pacífica desta Corte, no sentido de que 'a deflagração do movimento grevista suspende, no setor público, o vínculo funcional e, por conseguinte, desobriga o Poder Público do pagamento referente aos dias não trabalhados'."

A Primeira Seção, em 10 de abril de 2019, ao julgar Agravo Interno em Embargos de Declaração na Pet 12.088/DF, sob relatoria do Min. Og Fernandes, ressalvou a possibilidade de desconto dos dias parados durante greve considerada legal e a impossibilidade de aplicação de penalidade em decorrência da adesão à greve. O Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Sindifisco) havia proposto ação contra a União para que os substituídos não tivessem registro de sanção ou penalidade em seus assentamentos funcionais em decorrência exclusiva de participação no movimento e de compensar os dias paralisados.

O colegiado citou a Súmula 316 do STF segundo a qual a mera adesão a movimento grevista não constitui falta grave, pois o exercício da greve constitui direito assegurado constitucionalmente. Também mencionou o julgamento do STF no RE com Agravo nº 654.432/GO, com repercussão geral, que não incluíra a carreira fiscal entre as carreiras do setor público vedadas de realizar movimento grevista. Frisou, ainda, que embora possa haver o desconto dos dias não trabalhados no período de greve, "tal fato não poderá ter repercussão negativa na ficha funcional do servidor" e que, "observada a sua discricionariedade e havendo interesse

[12] "RECURSO ORDINÁRIO EM DISSÍDIO COLETIVO DE GREVE - MORA SALARIAL - NÃO EXIGÊNCIA DA OBSERVÂNCIA DOS PARÂMETROS LEGAIS PARA DEFLAGRAÇÃO DA GREVE - NÃO ABUSIVIDADE DO MOVIMENTO PAREDISTA E NÃO AUTORIZAÇÃO DE DESCONTO DOS DIAS PARADOS - RECURSO SINDICAL PROVIDO. Sendo jurisprudência majoritária desta Corte, da qual guardo reserva, que a greve motivada por mora salarial, mesmo que não observe as exigências legais para sua deflagração, não pode ser considerada abusiva, nem autoriza o desconto dos dias parados, é de se dar provimento ao recurso sindical, para julgar improcedente o dissídio coletivo de greve, com inversão dos ônus da sucumbência. Recurso ordinário provido" (RO-451-67.2018.5.11.0000, Seção Especializada em Dissídios Coletivos, Relator Ministro Ives Gandra Martins Filho, DEJT 24/06/2021) "2. Assim, a aferição da abusividade ou da legitimidade do movimento paredista demanda a verificação da observância dos requisitos previstos em lei. A jurisprudência da SDC do TST, no entanto, excepciona dessa regra a hipótese de greve motivada por mora salarial, considerando-a regular mesmo se não forem observados os requisitos formais, uma vez que não se pode compelir ninguém a trabalhar sem receber. 3. Desse modo, sendo incontroverso nos autos que os movimentos paredistas em análise foram fundamentados na ocorrência de mora salarial, não há de se falar em abusividade no exercício desse direito, uma vez que se enquadram na exceção admitida por esta Corte." (RO-1003660-47.2016.5.02.0000, Seção Especializada em Dissídios Coletivos, Relator Ministro Ives Gandra Martins Filho, DEJT 17/05/2019).

público", a administração pública pode oferecer tempo razoável para compensação das horas não trabalhadas "mediante acordo entre as partes".

Outro caso que exigiu posicionamento do STJ partiu de movimento paredista realizado por professores da rede pública de ensino do Município de Mucambo-CE. O Tribunal de Justiça (TJ) cearense havia julgado procedente a Ação Declaratória de Abusividade da greve e validado os descontos nos vencimentos pelos dias não trabalhados. No Recurso Especial (REsp) 1.766.948/CE, a Segunda Turma, em 13 de dezembro de 2018, julgou legítimo o desconto, "ainda que reconhecida a legalidade do movimento grevista [...] ressalvada a hipótese de acordo entre as partes para que haja compensação dos dias paralisados", seguindo o relator, Min. Herman Benjamin.

3.2.2 Competências para julgamento da abusividade, regulamentações e restrições a carreiras

Nos termos do art. 14 da Lei 7.783/89,[13] a abusividade da greve consiste no descumprimento de algum(ns) dos requisitos exigidos pela própria Lei de Greve, como a comunicação ao empregador com 48 horas de antecedência do início do movimento (ou de 72 horas, em caso de serviços essenciais, em que devem ser informados também os usuários dos serviços), além da tomada de decisão em assembleia da categoria convocada com pauta própria e de ter se esgotado/frustrado a tentativa de negociação. Também contraria a lei greve ocorrida sem garantia do funcionamento mínimo de atividades inadiáveis ou na vigência de acordo ou convenção coletiva de trabalho, salvo se por motivo de descumprimento de alguma(s) de suas cláusulas ou ocorrência de fatos supervenientes que alterem substancialmente o conteúdo normativo firmado entre as partes, gerando desequilíbrios merecedores de novos reajustes. Difere, assim, da greve motivada por condutas ilícitas ou indevidas por parte dos empregadores, como a recusa ou resistência em participar da negociação.

Em se tratando da competência material, particularmente, para julgamento de conflitos que envolvam o direito de greve no âmbito do serviço público, se aplica o deslinde apontado no bojo da ADI 3395, que desde janeiro de 2005, liminarmente, indicou serem as questões trabalhistas relativas a servidores estatutários apreciáveis pela Justiça comum, por envolverem matéria de Direito Administrativo. A referida ADI foi proposta pela Associação Nacional dos Juízes Federais (Ajufe) em razão da EC nº 45, de dezembro de 2004 (Reforma do Judiciário), que havia ampliado a

[13] "Art. 14. Constitui abuso do direito de greve a inobservância das normas contidas na presente Lei, bem como a manutenção da paralisação após a celebração de acordo, convenção ou decisão da Justiça do Trabalho."

competência da Justiça do Trabalho, direcionando a ela todas as lides sobre relações de trabalho, inclusive de estatutários. O mérito da ADI foi apreciado em 2020 pelo STF, mantendo-se o entendimento liminar.

Ainda em 2009, o Min. Eros Grau, como relator da Reclamação 6568, acolhida pelo Pleno em maio e publicada em setembro daquele ano, enfatizou não ser da competência da Justiça do Trabalho, mas da justiça comum, dissídios coletivos de greve envolvendo serviços públicos essenciais. Na ocasião, ele teorizou sobre o que chamou de "relativização do direito de greve em razão da índole de determinadas atividades públicas". Na ementa, o relator citou os servidores públicos que exercem atividades "relacionadas à manutenção da ordem pública e à segurança pública, à administração da Justiça – aí os integrados nas chamadas carreiras de Estado, que exercem atividades indelegáveis, inclusive as de exação tributária – e à saúde pública".

Ainda na ementa do acórdão proferido na Reclamação 6568, em 2009, o Min. Eros Grau disse que "a conservação do bem comum exige que certas categorias de servidores públicos sejam privadas do exercício do direito de greve". Embora admitindo inexistir dúvida quanto ao fato de os servidores públicos serem titulares do direito de greve, foi categórico na defesa do seu ponto de vista: "Tal e qual é lícito matar a outrem em vista do bem comum, não será ilícita a recusa do direito de greve a tais e quais servidores públicos em benefício do bem comum". O ministro ainda afirmou que a Constituição é uma "totalidade" e não "um conjunto de enunciados que se possa ler palavra por palavra" e que dela "são extraídos, pelo intérprete, sentidos normativos, outras coisas que não somente textos". Por fim, destacou que, "entre os serviços públicos, há alguns que a coesão social impõe sejam prestados plenamente, em sua totalidade".

O viés restritivo se fez presente também no julgamento dos Embargos de Declaração em Mandado de Injunção (MI 670), pelo STF, ocorrido em 6 de março de 2020. Em seu voto, a relatora, Min. Rosa Weber, reiterou seu entendimento firmado na decisão de mérito quanto à "possibilidade de aplicação de regime mais severo", em se tratando da adequação do exercício do "direito de greve em serviços essenciais como as desempenhadas por agentes públicos integrantes de carreiras típicas de Estado". Na ocasião, ela fez referência exatamente à decisão tomada pelo STF na Reclamação 6568.

A regra de que os conflitos trabalhistas envolvendo empregados públicos celetistas (seja da administração direta ou indireta) continuariam na competência da justiça especializada foi mitigada no julgamento do RE 846.854 pelo STF, em 1º de agosto de 2017 ao qual foi atribuída repercussão geral (Tema 544 – Competência para julgamento de abusividade de greve de servidores públicos celetistas). O acórdão publicado em 7 de fevereiro de 2018, cujo relator era o Min. Luiz Fux, mas

que teve como redator o Min. Alexandre de Moraes, firmou como tese que "a justiça comum, federal ou estadual, é competente para julgar a abusividade de greve de servidores públicos *celetistas* da Administração pública direta, autarquias e fundações públicas"[14]. Por essa decisão, cindiu-se a competência quanto aos servidores públicos celetistas: à Justiça Trabalhista compete apreciar os dissídios envolvendo servidores celetistas de empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista), ao passo que à Justiça Federal e à Justiça Estadual compete julgar os conflitos de servidores celetistas da Administração direta, das autarquias e das fundações públicas.

3.2.3 Paralisações envolvendo forças policiais

A CRFB/88, em seu art.142, IV, prevê expressamente que ao militar são proibidas a sindicalização e a greve. A interpretação dada pelo Supremo à questão vai além das Forças Armadas e dos Policiais Militares. Ao julgar o Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) 654.432, em 5 de abril de 2017, o Tribunal Pleno assentou, em tese de repercussão geral (Tema 541/STF), que "o exercício do direito de greve, sob qualquer forma ou modalidade, é vedado aos policiais civis e a todos os servidores públicos que atuem diretamente na área de segurança pública".

Em compensação, a tese firmada também prevê que "é obrigatória a participação o poder público em mediação instaurada pelos órgãos classistas das carreiras de segurança pública, nos termos do art.165 do CPC, para vocalização dos interesses da categoria". O texto da ementa do acórdão enfatiza:

> A atividade policial é carreira de Estado imprescindível à manutenção da normalidade democrática, sendo impossível sua complementação ou substituição pela atividade privada. A carreira policial é o braço armado do Estado, responsável pela garantia da segurança interna, ordem pública e paz social. E o Estado não faz greve. O Estado em greve é anárquico. A Constituição Federal não permite. (BRASIL, 2017b).

[14] O item 3 do acórdão justifica que "a essencialidade das atividades desempenhadas pelos servidores públicos conduz à aplicação da regra de competência firmada pelo Supremo Tribunal Federal no MI 670, mesmo em se tratando de servidores contratados pelo Estado sob o regime celetista".

Ainda conforme o julgado, nessa "aparente colisão de direitos", a prevalência deve ser do interesse público e social "na manutenção da segurança interna, da ordem pública e da paz social sobre o interesse individual de determinada categoria de servidores públicos", concluindo pela "impossibilidade absoluta do exercício do direito de greve às carreiras policiais".

O Tribunal Pleno do STF já havia deliberado no Agravo Regimental (AgR) em Mandado de Injunção (MI) 774, em 28 de maio de 2014, que "as atividades exercidas por policiais civis constituem serviços públicos essenciais desenvolvidos por grupos armados, consideradas, para esse efeito, análogas às dos militares".

Em 2014, o STJ, em decisão da Min. Assusete Magalhães na Pet 10484, fixou multa de R$ 500 mil por dia para impedir greve na Polícia Federal durante o período eleitoral (vésperas do 2º turno das eleições). Decisão semelhante, mas com multa fixada em R$ 200 mil/dia, à adotada pela mesma ministra na época da Copa do Mundo. Nos dois momentos, a União movera ação contra a Federação Nacional dos Policiais Federais (Fenapef) e os Sindicatos dos Policiais Federais de vários estados. Ambas as decisões já se basearam no posicionamento do STF, que não admite greve de servidores das carreiras de segurança pública.

No final de dezembro de 2015, foi a vez de o então presidente do STJ, Min. Francisco Falcão, determinar que a Polícia Rodoviária Federal (PRF) não iniciasse qualquer movimento grevista ou do tipo "operação padrão" que comprometesse a segurança nas estradas. Ao apreciar liminarmente a Pet 11.236, ajuizada pela União, ele fixou, em caso de descumprimento pela Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais, multa de R$ 400 mil por dia de paralisação. Novamente, a decisão do STJ menciona a posição firmada pelo STF quanto à não extensão do direito de greve aos servidores da segurança pública.

Em março de 2020, a Assembleia Legislativa do Ceará (AL-CE) aprovou emenda à Constituição do Estado proibindo concessão de anistia a policiais militares que cometam infrações disciplinares como participação em motins. A proposta fora enviada à Casa pelo então governador Camilo Santana dois dias após encerrada paralisação ilegal de policiais militares que durou 13 dias e motivou a presença do Exército nas ruas em ação de Garantia da Lei e da Ordem (GLO). Para finalizar o motim, o governo concedeu aumento salarial, mas negou a anistia requerida pelos líderes do movimento e 230 policiais que aderiram foram afastados e tiveram de responder a procedimentos administrativos (ZYLBERKAN, 2020).

Na mesma semana em que a AL-CE aprovou a emenda, foi apresentado no Senado pelo suplente em exercício Prisco Bezerra (PDT-

CE) o PL nº 524/2020[15], proibindo a concessão de anistia a membros das Forças Armadas, policiais militares e bombeiros que se engajarem em greves. Segundo o Portal do Senado, na oportunidade o Congresso Nacional aprovou quatro leis de anistia a militares grevistas[16], abrangendo movimentos ocorridos em 22 estados e no Distrito Federal desde 1997 e dispunha de outros quatro projetos em tramitação[17]. Bezerra[18] justificou que a greve de militares e a sindicalização são proibidas pela CRFB/88 e que o Código Penal Militar (Decreto-Lei 1.001, de 1969) prevê até 20 anos de reclusão àqueles que incorrem no ato, "incompatível com a hierarquia e a disciplina das organizações". Ele acrescentou que sucessivas anistias incentivam a repetição destes motins e colocam em risco a segurança da população (OLIVEIRA, 2020).

Embora a ausência de norma simétrica (proibitiva de anistia) na CRFB/88 possa dar uma ideia de constitucionalidade duvidosa à emenda aprovada no Ceará, convém recordar que, ainda em maio de 2002, o STF, ao julgar a ADI 1696, sob relatoria do então Min. Sepúlveda Pertence, entendeu que decreto de governador que, à falta de lei complementar federal, discipline consequências administrativas do exercício do direito de greve não ofende a competência privativa da União. Segundo precedentes do STF, os Estados-membros não podem editar leis que versem sobre anistia de crimes, dada a competência privativa da União para legislar sobre matéria criminal (que abrange também a competência para anistiar: CRFB/88, art. 21, XVII), mas reconhece aos Estados-membros competência para legislar sobre anistia (concedendo-a ou proibindo-a) de infrações disciplinares (administrativas).[19] A emenda à Constituição

[15] Dois anos e meio depois de apresentado, o projeto em nada avançou porque ainda aguarda designação de relator.

[16] Trata-se das leis 12.191/2010 (Bahia, Ceará, Distrito Federal, Mato Grosso, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Roraima, Santa Catarina e Tocantins); 12.505/2011 (Alagoas, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rondônia e Sergipe); 12.848/2013 (Goiás, Maranhão, Paraíba e Piauí) e 13.293/2016 (Acre, Amazonas, Mato Grosso do Sul, Pará e Paraná).

[17] O PLC 395/2019 (Espírito Santo) e os PLs 813/2019 (São Paulo e Rio Grande do Sul) e 1137/2015 (Polícia Federal).

[18] Suplente do senador licenciado Cid Gomes (PDT-CE) que, dias antes (19 de fevereiro de 2020), ao tentar, conduzindo uma retroescavadeira, furar o bloqueio de policiais militares que ocupavam um quartel em Sobral-CE, foi atingido por dois tiros disparados por um dos manifestantes.

[19] "Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei Federal nº 12.191/2010. Anistia a policiais e bombeiros militares estaduais por crimes militares e infrações disciplinares em razão da participação em movimentos reivindicatórios. 3. *Competência exclusiva da União para anistia de crimes. 4. Anistia de infrações disciplinares compreende-se na esfera de autonomia dos Estados-membros.* 5. Iniciativa de lei reservada ao Chefe do Poder Executivo. 6. Precedentes: ADI 104 e ADI 1440. 7. Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão "e as infrações disciplinares conexas" do art. 3º da Lei 12.191/2010. (ADI 4377, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 4/11/2021, DJe-042, 7-3-2022) (Grifou-se.)

estadual aprovada pela AL-CE observou esse limite, não versando sobre anistia de crimes dos policiais, mas tão somente de infrações disciplinares.

Como se vê, mesmo após a posição clara do STF (RE 654.432, julgado em 2017), diversas forças de segurança (federais ou estaduais) promoveram paralisações. Na ADI 4377, o Min. Gilmar Mendes alertou sobre a possibilidade de desvio do poder legislativo nessas leis de anistia: "Se a Constituição e a jurisprudência do STF proíbem determinados agentes de fazerem greve, eles fazem, são punidos e, posteriormente, anistiados, acaba-se por burlar a norma constitucional proibitiva, acarretando desvio de finalidade do ato de anistia".

Três anos antes, o Supremo havia advertido para a reserva constitucional à exclusiva iniciativa do chefe do Poder Executivo para legislar sobre regime jurídico dos servidores públicos. Sob a relatoria do Min. Alexandre de Moraes, o Pleno julgou procedente a ADI 5213, reconhecendo a inconstitucionalidade formal de norma que disciplinava o exercício do direito de greve dos servidores do Estado de Rondônia por ter partido a iniciativa do próprio Parlamento. A decisão, publicada 21 de junho de 2018, reiterou entendimento firmado em maio do ano anterior, na ADI 1197, que teve como relator o Min. Celso de Mello.

O próprio Supremo tentou restabelecer certa ordem ao esclarecer seu entendimento restritivo, mas não impeditivo do exercício do direito de greve por servidores públicos. Ao apreciar o Agravo Regimental (AgR) no RE 1.104.823, em 14 de dezembro de 2018, a Segunda Turma do STF decretou nulidade de decisão que negava direito de greve a servidores da fiscalização e licenciamento ambiental. A ementa redigida pelo Min. Edson Fachin, publicada em 1º de fevereiro de 2019, destaca, em seu item 2, que a jurisprudência do Supremo quanto ao direito de greve "permite apenas eventuais restrições ou limitações quanto ao seu exercício, a depender da essencialidade da atividade considerada, de modo que não inviabilize a fruição do direito constitucional de greve que possui eficácia imediata, a ser exercido por meio da aplicação da Lei Federal 7.783/89" (enquanto o Congresso não tiver aprovado lei específica).

3.2.4 Atividades essenciais: percentuais de funcionamento, termos e limites

Outro ponto relevante diz respeito à fixação de percentuais de funcionamento de atividades consideradas essenciais, como o transporte coletivo, assumida pelo julgador ante a inexistência de parâmetros no texto da própria Lei de Greve.

Em decisão de junho de 2018, o TST determinou que cada empresa integrante do Sistema Eletrobrás Centrais Elétricas Brasileiras S. A. mantivesse em serviço 75% dos empregados durante a greve então

anunciada, sob pena de multa diária de R$ 100 mil por entidade sindical em caso de descumprimento. A justificativa do ministro relator do dissídio coletivo de greve (DCG 1000418-66.2018.5.00.0000), Maurício Godinho Delgado, foi de que se trata de greve em serviço essencial. A empresa havia pedido que a manutenção fosse de 100% por considerar o movimento paredista de caráter político e abusivo e que a multa fosse de R$ 1 milhão.

Em outro DCG (1001203-57.2020.5.00.0000), a Min. Katia Magalhães Arruda deferiu, em 2 de setembro de 2020, liminar para que os empregados da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) mantivessem em atividade pelo menos 70% das equipes em cada unidade. A ECT também havia pedido a decretação da abusividade do movimento, a fixação de multa de R$ 1 milhão para cada entidade sindical e a manutenção mínima de 90% do efetivo.

A ministra reconheceu que a greve foi instaurada em virtude do impasse na negociação do acordo coletivo de trabalho (ACT), razão por que se recusou a emitir juízo de valor definitivo sem antes proceder ao contraditório. Apesar disso, destacou que os serviços prestados pela ECT são essenciais e, por isso, teria de ser assegurada a continuidade das atividades indispensáveis à população, conforme art.12 da Lei de Greve. A multa arbitrada, em caso de descumprimento, foi de R$ 100 mil.

A grande disparidade de percentuais mínimos encontráveis na casuística pátria torna necessária uma uniformização legal, ainda que não exaustiva, preservando uma margem de conformação ao julgador.

Em março de 2022, o Pleno do STF julgou parcialmente procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade-ADI 4857, sob relatoria da Min. Cármen Lúcia, definindo que o Decreto nº 7.777/2012, editado para permitir medidas visando a garantir a continuidade das atividades de órgãos federais durante greves ou operações de retardamento de procedimentos administrativos, somente se aplica a atividades (serviços públicos) essenciais. Entre as medidas trazidas pelo Decreto constavam convênios com Estados, Distrito Federal ou Municípios e outros procedimentos simplificados.

A Confederação dos Servidores Públicos do Brasil (CSPB) alegou, na ADI, que o Decreto viola o direito de greve dos servidores por permitir o desempenho de atribuições próprias de cargos públicos sem concurso e extrapolar a previsão legal para contratação por tempo determinado, além de acarretar ônus ao orçamento público sem prévia autorização legislativa. Mas a ministra relatora discordou, por considerar que se trata apenas do compartilhamento da execução da atividade ou do serviço em situações de caráter excepcional, e ressalvou apenas a necessidade de distinguir serviços essenciais e não essenciais para que não haja esvaziamento da eficácia do

direito de greve pela aplicação do Decreto (com a celebração de convênios) a qualquer serviço público.[20] A conclusão se deu pela ponderação entre o direito fundamental à greve e o princípio da continuidade dos serviços públicos.

Este recente julgado (ADI 4857), revestido de eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, assume grande relevo para nortear a edição da aguardada lei de greve dos servidores públicos. Com base na interpretação da Constituição (em princípio insuscetível de ser afrontada em lei ordinária), o STF estabeleceu um *distinguishing* entre greve de servidores públicos e de trabalhadores da iniciativa privada.

O art. 7º da Lei 7.783/1989 prevê a possibilidade de substituição dos trabalhadores privados por outrem nas hipóteses dos arts. 9º e 14.[21] O Min. Barroso e o Min. Gilmar votaram no sentido de aplicar tais dispositivos à greve de servidores públicos. Afirmou o Min. Barroso:

> Penso que as mesmas exceções previstas nos arts. 9º e 14 da Lei 7.783/1989 também devem ser adotadas na interpretação conforme a Constituição ao Decreto 7.777/2012. A lógica aqui empregada é manter o mesmo regime das empresas privadas para o Poder Público, incluindo as mesmas restrições e os mesmos

[20] "A aplicação do Decreto n. 7.777/2012 a qualquer atividade e serviço público esvaziaria a eficácia do direito de greve, pois, como alegado pela autora, permitiria que a ausência de prestação de serviços públicos decorrente da greve fosse esvaziada pela celebração de convênios, tornando inócua a atuação grevista dos servidores, fragilizando aquele direito e debilitando a força reivindicatória dos servidores (fl. 43, e-doc. 2)."

[21] "Art. 7º. [...] Parágrafo único. É vedada a rescisão de contrato de trabalho durante a greve, *bem como a contratação de trabalhadores substitutos, exceto na ocorrência das hipóteses previstas nos arts. 9º e 14*. [...]
Art. 9º Durante a greve, o sindicato ou a comissão de negociação, mediante acordo com a entidade patronal ou diretamente com o empregador, manterá em atividade equipes de empregados com o propósito de assegurar os serviços cuja paralisação resultem em prejuízo irreparável, pela deterioração irreversível de bens, máquinas e equipamentos, bem como a manutenção daqueles essenciais à retomada das atividades da empresa quando da cessação do movimento.
Parágrafo único. *Não havendo acordo, é assegurado ao empregador, enquanto perdurar a greve, o direito de contratar diretamente os serviços necessários a que se refere este artigo*. [...]
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.
Art. 12. No caso de inobservância do disposto no artigo anterior, o Poder Público assegurará a prestação dos serviços indispensáveis.
Art. 13 Na greve, em serviços ou atividades essenciais, ficam as entidades sindicais ou os trabalhadores, conforme o caso, obrigados a comunicar a decisão aos empregadores e aos usuários com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas da paralisação.
Art. 14 Constitui abuso do direito de greve a inobservância das normas contidas na presente Lei, bem como a manutenção da paralisação após a celebração de acordo, convenção ou decisão da Justiça do Trabalho."

> direitos. Caso a interpretação conforme proposta pela Ministra Cármen se mantenha, o Poder Público ficará com as mesmas restrições do setor privado ao lidar com movimentos grevistas, mas com menos direitos. A ressalva aqui feita, portanto, leva em conta todas as hipóteses previstas na lei de greve.

Assim, o Min. Barroso votou pela substitutibilidade dos servidores públicos grevistas em três hipóteses, quais sejam, de "(i) manutenção dos serviços públicos essenciais, na forma do art. 10 da Lei 7.783/1989; (ii) manutenção de atividades que causem prejuízos irreparáveis a bens públicos federais ou à retomada do serviço público após a greve (art. 9º da Lei 7.783/1989); e (iii) abuso de direito de greve dos servidores públicos (art. 14 da Lei 7.783/1989)".

No entanto, a posição prevalecente foi a de autorizar a substituição dos servidores públicos grevistas por outrem tão somente no caso de atividades e serviços públicos essenciais, não aplicando os arts. 9º e 14 à greve de servidores públicos para esse fim específico. Portanto, nos termos da interpretação conforme à Constituição emprestada pelo STF ao Decreto nº 7.777/2012, a substituição de servidores públicos grevistas somente pode ocorrer em hipóteses mais restritas do que as previstas para os trabalhadores privados, não podendo se dar, por exemplo, no caso de abuso de direito de greve dos servidores públicos (art. 14 da Lei nº 7.783/1989), salvo, por óbvio, se o abuso do direito de greve consistir exatamente na descontinuidade de atividades e serviços públicos essenciais.[22]

3.2.5 Movimentos paredistas de cunho político

Os tribunais pátrios têm-se deparado também, frequentemente, com litígios decorrentes de paralisações consideradas de cunho político, como as que ocorrem em protesto a mudanças de ordem legislativa, como reformas administrativa e previdenciária ou pela ameaça de extinção de órgãos e/ou de empresas estatais.

Ao se referir à paralisação dos trabalhadores da Eletrobras Centrais Elétricas Brasileiras S. A., em junho de 2018, o Min. Maurício Godinho

[22] Eis o teor do dispositivo do acórdão: "[...] julgar parcialmente procedente a ação direta para dar interpretação conforme ao Decreto n. 7.777/2012 assentando que as medidas dispostas no decreto questionado podem ser aplicadas somente para garantir a continuidade *de atividades e serviços públicos essenciais* dos órgãos e entidades da administração pública federal durante greves, paralisações ou operações de retardamento de procedimentos administrativos promovidas pelos servidores públicos federais" (ADI 4857, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 14/03/2022, DJe-069 08-04-2022).

Delgado, nos autos do dissídio coletivo de greve (1000418-66.2018.5.00.0000), refutou o viés político alegado pela empresa e considerou presentes importantes interesses profissionais. Ele avaliou que interessa aos empregados preservar a empresa, as condições profissionais e contratuais e os postos de trabalho e que, portanto, defender esses interesses é um pleito que tem sentido econômico-profissional.

Sobre aspectos relacionados à motivação de greve que extrapole, a *priori,* questões propriamente de ordem trabalhista, o próprio Min. Maurício Godinho Delgado (TST, RO-DC 54.800-42.2008.5.12.0000, SDC, Rel. Min. Maurício Godinho Delgado, DJE 27.11.2009) já advertira, neste julgamento, que não cabe ao julgador reduzir o direito de greve por inexistirem reivindicações dirigidas aos entes patronais da categoria se o texto constitucional não o faz.

Embora a CRFB/88 tenha adotado um conceito bem abrangente de direito de greve, apto a compreender, ao menos em sua literalidade, greves de caráter puramente político[23], o entendimento atualmente consolidado no TST é no sentido da abusividade de greves de natureza exclusivamente política, cujos pleitos não possam ser atendidos pelos respectivos empregadores.[24]

Contudo, até o momento, inexistem precedentes do STF específicos sobre o tema, seja em relação a trabalhadores privados, seja em relação a servidores públicos.[25] Cura-se, portanto, de temática que merece ser

[23] De acordo com o art. 9º da CRFB/88, cabe aos próprios trabalhadores decidir quais interesses serão objeto da greve, bem como sobre o momento de fazê-lo: "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*."

[24] "DISSÍDIO COLETIVO DE GREVE. RECURSO ORDINÁRIO DO SINDICATO OBREIRO. 1) GREVE GERAL COMO PROTESTO CONTRA AS REFORMAS TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA. ABUSIVIDADE, SEGUNDO A MAIORIA DOS MEMBROS DESTA SEÇÃO. O atual entendimento desta Seção Especializada é de que a greve deflagrada como forma de protesto contra as Reformas Trabalhista e Previdenciária tem conotação política, porquanto dirigida contra o Poder Público e com objetivos direcionados à proteção de interesses que não podem ser atendidos pelo empregador. Por essa razão, a maioria dos membros desta SDC considera que a greve, nessa situação, deve ser declarada abusiva. Assim, por disciplina judiciária, mantém-se a declaração de abusividade da greve deflagrada pelo Sindicato Suscitado no dia 14/6/2020. Ressalva de entendimento do Relator , o qual entende que a Constituição não considera inválidos os movimentos paredistas que defendam interesses que não sejam estritamente contratuais, desde que ostentem também dimensão e impacto profissionais e contratuais importantes - o que seria o caso dos autos, já que as reformas trabalhista e previdenciária, cerne da deflagração da greve, são eventos com alto potencial de repercussão nas condições de trabalho, pois podem promover modificações prejudiciais para os trabalhadores no contexto do contrato de trabalho. Nessa linha de raciocínio, não haveria abusividade no movimento paredista ora analisado, sob o ponto de vista material, ou seja, dos interesses defendidos. Recurso ordinário desprovido, no aspecto. [...]" (ROT-1001600-96.2019.5.02.0000, Seção Especializada em Dissídios Coletivos, Relator Ministro Mauricio Godinho Delgado, DEJT 24/06/2022).

[25] Todavia, no seu voto na ADI 5852, o Min. Alexandre de Moraes reconheceu a constitucionalidade de greves políticas: "Há diversas espécies de greves permissíveis pelo texto constitucional, podendo os trabalhadores decretar *greves reivindicativas*, objetivando a melhoria das condições de trabalho, ou *greves de solidariedade*, em apoio a outras categorias ou grupos reprimidos, ou *greves políticas*, visando a

regulamentada na futura lei específica sobre greve de servidores públicos, aos quais se costuma associar um grau diverso de liberdade de manifestação política em comparação com os trabalhadores privados.

Os julgados acima comentados guardam estreita relação com aspectos cruciais da futura lei de greve dos servidores, lançando luzes sobre pontos relevantes que nela devem ser enfrentados.

3.3 Proposta legislativa para solução negocial com a Administração Pública

Tanto a Lei 7.783/1989 quanto a doutrina e a jurisprudência, conforme mencionado, apontam que a greve há de ser o último recurso dos trabalhadores para a retomada do diálogo, quando frustradas as tentativas de negociação voluntária com seus empregadores. Não há de ser diferente em se tratando da Administração Pública.

O Congresso Nacional, em 2017, aprovou o PL nº 3.831, cuja tramitação se iniciou em 2015, a partir do Senado, como Projeto 397, de autoria do senador Antonio Anastasia (PSDB-MG), estabelecendo normas gerais para a negociação coletiva na administração pública direta, nas autarquias e nas fundações públicas dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Contudo, a proposta acolhida nas duas casas legislativas (Câmara e Senado) foi vetada integralmente pelo então presidente Michel Temer (por vício formal) e o veto mantido pelo Congresso em abril de 2018.

O projeto estabelecia princípios aplicáveis à negociação coletiva com a administração pública como democratização da relação entre Estado e servidores/empregados, continuidade e perenidade da negociação, efetivo interesse em negociar, paridade de representação na negociação, legitimidade dos negociadores, razoabilidade das propostas apresentadas, transparência na apresentação de dados e informações, respeito à diversidade de opiniões, contraditório administrativo, razoável duração do processo negocial e respeito ao pactuado.

É certo que em 1992, não julgamento da ADI 492, o STF chegou a declarar a inconstitucionalidade do art. 240, alínea *d*, da Lei 8.112/1990, que inscrevia a negociação coletiva no rol de direitos do servidor público

conseguir as transformações econômico-sociais que a sociedade requeira, ou, ainda, *greves de protesto*." (ADI 5852, Rel. p/ Acórdão Min. FUX, Tribunal Pleno, julgado em 24/8/2020, DJe-280, 26-11-2020) Na Espanha, greves políticas e de solidariedade são proibidas pelo art. 11 do *Real Decreto-ley 17/1977*: "**Artículo once.** La huelga es ilegal: a) Cuando se inicie o se sostenga por motivos políticos o con cualquier otra finalidad ajena al interés profesional de los trabajadores afectados. b) Cuando sea de solidaridad o apoyo, salvo que afecte directamente al interés profesional de quienes la promuevan o sostengan." (ESPANHA, 1977) O Tribunal Constitucional espanhol, decidiu, porém, na STC 11/1981, que "es inconstitucional la expresión «directamente» del apartado b) del artículo 11." (ESPANHA, 1981)

civil.[26] No entanto, desde então, houve uma notável evolução acerca do alcance dos princípios administrativos, especialmente sobre o da supremacia do interesse público e o da indisponibilidade do interesse público, bem como a emergência de um novo paradigma de administração pública, mais dialógico, horizontalizado, consensual e democrático.[27] Seguindo uma tendência internacional, várias leis têm sido editadas nos últimos anos para incentivar a solução autocompositiva de conflitos envolvendo a Administração Pública brasileira, até mesmo em ramos do direito regidos pelo princípio da reserva legal estrita, como o direito tributário e o direito penal. Assim, transações em matéria tributária e penal (*v.g.*, acordos de não persecução penal) já são uma realidade quotidiana.

Quadra observar ainda a superveniência da incorporação da Convenção 151 da OIT ao direito interno, por meio do Decreto presidencial nº 7.944, de 6 de março de 2013. Esta Convenção se aplica à Administração Pública e aos servidores públicos (inclusive estatutários), conforme se extrai de seus arts. 1º a 3º e das declarações interpretativas que acompanharam sua promulgação.[28] O art. 8º da Convenção determina:

> A solução de conflitos surgidos em razão da fixação das condições de trabalho será buscada de maneira adequada às condições nacionais, por meio da *negociação* entre as partes interessadas ou por mecanismos que deem garantias de independência e imparcialidade, *tais como a mediação, a conciliação ou a arbitragem, instituídos de modo que inspirem confiança às partes interessada*s.

No julgamento do RE 693456-RJ, em 2016, o próprio Relator, Min. Toffoli, conclamou o Congresso a legislar sobre a negociação coletiva e outros instrumentos negociais:

---

[26] "CONSTITUCIONAL. TRABALHO. JUSTIÇA DO TRABALHO. COMPETÊNCIA. AÇÕES DOS SERVIDORES PUBLICOS ESTATUTARIOS. C.F., ARTS. 37, 39, 40, 41, 42 E 114. LEI N. 8.112, DE 1990, ART. 240, ALINEAS "D" E "E". I - SERVIDORES PUBLICOS ESTATUTARIOS: DIREITO A NEGOCIAÇÃO COLETIVA E A AÇÃO COLETIVA FRENTE A JUSTIÇA DO TRABALHO: INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 8.112/90, ART. 240, ALINEAS "D" E "E". II - SERVIDORES PUBLICOS ESTATUTARIOS: INCOMPETENCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO PARA O JULGAMENTO DOS SEUS DISSIDIOS INDIVIDUAIS. INCONSTITUCIONALIDADE DA ALINEA "e" DO ART. 240 DA LEI 8.112/90. III - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE." (ADI 492, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 12/11/1992, DJ 12-03-1993, p. 3557)

[27] Sobre administração fiscal dialógica e os benefícios das soluções negociadas, cf. Fernandes e Cavalcante (2018).

[28] Cf. art. 3º, § 4º, do Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019.

> Espera-se que o Poder Legislativo possa, atendendo às expectativas da sociedade, tratar com clareza não só o direito de greve dos servidores públicos, mas também a negociação coletiva, a convenção coletiva, a conciliação, a mediação e a arbitragem, que, no mundo todo, se tornaram formas dominantes de exteriorização das relações de trabalho.[29]

Ademais, há bastante espaço para negociação coletiva dentro dos limites constitucionais.

Observando tais limites, o PL nº 3.831 apontava como objetivos gerais da negociação coletiva prevenir a instauração de conflitos, tratar os conflitos instaurados e buscar a solução por autocomposição, observar os limites constitucionais e legais à negociação, adotar as medidas legislativas cabíveis para converter em lei o que foi negociado, comprometer-se com o resultado da negociação, contribuir para reduzir a incidência de greves de servidores e empregados públicos e minimizar a judicialização de conflitos entre entes estatais e servidores ou empregados públicos.

Como limites constitucionais e legais a serem observados pelo setor público na negociação coletiva, o projeto listava o princípio da reserva legal e a prerrogativa de iniciativa do presidente da República nas leis que tratam de criação de cargos, funções ou empregos públicos, matéria tributária e orçamentária, regime jurídico, provimento de cargos, entre outras questões elencadas no art. 62, §1º, II, da CRFB/88. A possibilidade de solicitação de um mediador tinha previsão no projeto, em caso de necessidade e interesse das partes.

A proposta também previa como objetos de negociação coletiva questões relacionadas aos planos de carreira dos servidores e/ou empregados públicos, criação, transformação e extinção de cargos, funções e empregos públicos, remuneração, revisão geral anual da remuneração, regime jurídico, estabilidade e avaliação de desempenho, condições de trabalho, planos de saúde, planos de capacitação, aposentadoria e demais benefícios previdenciários, além da qualidade dos serviços públicos prestados, política de recursos humanos, estrutura e funcionamento da administração.

A discussão em torno da administração dialógica voltada à negociação coletiva entre os entes estatais e seus servidores/empregados públicos foi retomada em 2019, por meio do PL nº 711, também de autoria do Senador Anastasia. Ele justifica a insistência na regulamentação da

[29] RE 693456, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27/10/2016, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-238 19-10-2017

negociação coletiva no serviço público por entender "ser essa uma das mais relevantes questões no que concerne à modernização e democratização das relações entre o Estado, em sentido lato, e seus servidores" (BRASIL, 2019).

Anastasia acrescenta ser imprescindível buscar alternativas modernas e ágeis "que permitam a prevenção de conflitos, ou, na pior das hipóteses, sua rápida identificação e tratamento, pelos próprios atores envolvidos, em esforço de autocomposição, sem que seja necessário o recurso ao Poder Judiciário, que já se encontra completamente estrangulado pelo excesso de demandas" (BRASIL, 2020). O novo projeto é bastante similar ao anterior.

É de notar que mesmo em países nitidamente refratários ao direito de greve de servidores públicos como os EUA, costumam-se admitir instrumentos negociais como etapa prévia ou como sucedâneos do direito de greve. Segundo Joseph Slater (2018), vários estados norte-americanos preveem o uso de *mediation*,[30] *fact-finding*[31] e *interest arbitration*,[32] alguns de maneira sucessiva (começando pela mediação e terminando com arbitragem de interesses), com algumas adaptações de um estado para outro.

4 CONCLUSÃO

A CRFB/88 elegeu entre seus pilares o valor social do trabalho (art. 1º, IV) e, no mesmo patamar, a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), além de ter inserido o trabalho no título dos chamados Direitos e Garantias Fundamentais (capítulo dos Direitos Sociais, art. 6º). Nesse contexto, há de se considerar que a finalidade precípua da regulamentação do direito de

[30] "Mediation involves a neutral party who has no power to impose any terms of a collective bargaining agreement working with the union and employer to try to facilitate an agreement over whatever bargaining issues are at impasse. Most commonly, the state public-sector labor agency selects the mediator." (SLATER, 2018, p. 501)

[31] "Most states that provide for public-sector collective bargaining also use fact-finding in resolving impasses. Either a neutral party or a panel of neutrals is tasked with finding facts relevant to the impasse and making non-binding recommendations, based on the facts and statutory criteria. The process is designed to give the parties more information and a more realistic view of their chances at the potential interest arbitration proceeding that usually could follow fact-finding. Also, many public-sector statutes provide that the fact-finder's recommendations become public if the parties do not accept them63; this is designed to bring political pressure on the parties to agree." (SLATER, 2018, p. 502)

[32] "Interest arbitration is the most common mechanism to settle bargaining im- passes in public-sector law. It is especially common for police and firefighters, a significant subset of 'essential' employees. For example, in Ohio, while most public-sector employees have the right to strike, public-safety employees cannot legally strike and must use binding interest arbitration as final step of impasse resolution. Interest arbitration involves a neutral arbitrator, or sometimes a panel of arbitrators, holding hearings, evaluating relevant evidence, and making decisions that are usually, but not always binding, based on the evidence and the criteria the public-sector statute describes. The arbitration only applies to whatever issues remain at impasse after negotiations and previous steps of the impasse resolution process have ended." (SLATER, 2018, p. 503)

greve, seja na iniciativa privada (efetivada desde 1989 por meio da Lei nº 7.783), seja no serviço público, deve ser assegurar e não obstaculizar o efetivo exercício de direito definido como fundamental.

Essa fundamentalidade reside, naturalmente, nos fins a que se propõe o direito de greve para a busca de melhoria das condições do trabalho e do trabalhador, quando as demais possibilidades de diálogo e negociação não se mostram capazes de equacionar as divergências porventura persistentes entre as partes "contratantes" (empregados/servidores e empregadores). Como instrumento de pressão, também permanece como meio à disposição do trabalhador, invariavelmente, o lado hipossuficiente da relação, seja ele empregado da iniciativa privada, seja do serviço público, em face dos seus respectivos empregadores (poder econômico ou poder político/estatal/governamental).

A futura lei de greve dos servidores públicos pode e deve beneficiar-se da rica jurisprudência construída sobre o tema desde 2007, a partir das decisões do STF determinando a aplicação analógica, no em que couber, da Lei nº 7.783/1989 aos servidores públicos, sem prejuízo da uniformização de alguns aspectos fundamentais.

Entre outros pontos, é recomendável que a lei de greve dos servidores públicos: 1) preveja a obrigatoriedade de mecanismos estruturados de negociação coletiva com a administração pública, para prevenir greves e encerrá-las mediante soluções consensuais, segundo o paradigma contemporâneo de administração pública dialógica; 2) estabeleça ônus para os gestores públicos intransigentes; 3) fixe percentuais mínimos de servidores que devem permanecer em atividade durante a greve, preservando, porém, uma margem de conformação para o Judiciário avaliar – à luz do caso concreto – a necessidade de percentual superior; 4) defina a justiça competente para decidir sobre a abusividade ou não da greve, medidas de natureza cautelar, desconto ou não dos dias de paralisação, etc.); 5) estabeleça hipóteses em que será indevido o desconto remuneratório dos dias de paralisação (*v.g.*, greves motivadas por mora no pagamento da remuneração do servidor, por condições insalubres de trabalho, por recusa da administração pública a participar de negociação com os servidores, etc.); 6) assegure que o exercício do direito constitucional de greve, por si só, não poderá ser valorado negativamente para nenhum efeito funcional (estágio probatório, promoção, remoção, etc.); 7) restrinja a substitutibilidade do servidor grevista aos casos de serviços essenciais, conforme decisão do STF na ADI 4.857, a fim de não esvaziar o a eficácia prática do direito de greve do servidor; 8) defina eventuais limites a greves de cunho político por parte de servidores públicos; 9) nos casos excepcionais em que o direito de greve não puder ser exercido – como no caso dos policiais –, torne obrigatória a participação do poder público em mediação instaurada pelos órgãos classistas das

respectivas carreiras, nos termos do art. 165 do CPC, para vocalização dos interesses da categoria, conforme decidiu o STF no Tema 541 de Repercussão Geral, bem como determine a aplicação de técnicas negociais específicas como compensação pela impossibilidade do exercício do direito de greve.

Do exame da casuística jurisprudencial posterior a 2007, infere-se que há muito mais convergências do que diferenças entre empregados da iniciativa privada e servidores públicos quanto ao direito de greve, o que justificaria, não fosse a previsão incluída no art. 37, VII, da CRFB/88 pela EC 19/98, a manutenção de um só instrumento legal a regular o instituto da greve nas esferas privada e pública, acrescendo-se, no máximo, um capítulo à Lei nº 7.783/1989 com especificidades da administração pública, à semelhança do que sucede na França, em cujo Código do Trabalho simplesmente se abre um capítulo para tratar do direito de greve envolvendo serviços públicos ("*Chapitre II: Dispositions particulières dans les services publics. Articles L2512-1 à L2512-5*").

A Lei nº 7.783/1989, portanto, deve servir como parâmetro inspirador para a lei de greve dos servidores públicos, com adequações estritamente necessárias ao atendimento das especificidades do serviço público, a fim de garantir em tudo quanto possível a isonomia entre os que exercem seu mister na iniciativa privada e os que o fazem na esfera pública.[33] Eventual tratamento legal mais restritivo só seria constitucionalmente admissível se justificado pelas peculiaridades do serviço público. Assim, por exemplo, a proibição completa de greve a determinadas categorias, como a dos policiais, deve ser absolutamente excepcional, visto que a própria Lei nº 7.783/1989 assegurou o direito de greve mesmo em atividades ou serviços essenciais (arts. 10 e 11), sem excluir nenhum deles aprioristicamente.

Ademais, da mesma forma que a Lei nº 7.783/1989 impõe limites e responsabilidades a empregados e empregadores, uma eventual Lei de Greve do serviço público não pode se furtar, obviamente, a lançar seu olhar também para as responsabilidades que devem ter os administradores públicos, como representantes do Estado na relação com seus agentes-servidores.

Uma lei específica para tratar de tema tão complexo e relevante como o direito de greve de servidores públicos não pode servir simplesmente para preencher lacuna formal, sem resolver os pontos polêmicos, à semelhança

[33] Mesmo à luz da larga delegação conferida pelo Preâmbulo da Constituição francesa de 1946 (mantido em vigor pela Constituição atual, de 1958) ao legislador infraconstitucional para determinar o alcance do direito de greve ("7. O direito de greve exerce-se no âmbito das leis que o regulamentam"), adverte Laurence Gay (2014, p. 39): "À défaut d'indication dans le Préambule de 1946, on rappellera que les principaux textes internationaux auxquels la France est partie reconnaissent certes la possibilité de règles particulières pour la fonction publique, dans la police et les forces armées en particulier. Néanmoins, toute restriction à un droit, *a fortiori* tout régime d'interdiction, doit être strictement justifiée."

do que sucedeu com o Código de Defesa do Usuário dos Serviços Públicos (CDU, Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017), um ilustre desconhecido, se comparado ao seu correspondente Código de Defesa do Consumidor (CDC, Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990), aplicado às relações de consumo primordialmente de natureza privada e há mais de 30 anos em vigência e em expressiva utilização. Também não se mostra adequado postergar uma indefinição que já dura décadas e põe o Legislativo na confortável situação de transferir a responsabilidade por eventuais excessos ao Judiciário.

REFERÊNCIAS

ALEMÃO, Ivan da Costa; FERREIRA, Diogo Menchise. A divisão histórica entre trabalhadores públicos e privados e a possibilidade de equilíbrio entre os regimes. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região**, Rio de Janeiro, n. 62, p. 45-60, jan./jun. 2019.

BRANCATO, Ricardo Teixeira. **Instituições de direito público e de direito privado**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ constituicaocompilado.htm. Acesso em: 28 jun. 2022.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ constituicao37.htm. Acesso em: 28 jun. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 711/2019.** Estabelece normas gerais para a negociação coletiva na administração pública. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/ sdleg-getter/documento?dm=7917418&ts=1630437824583&disposition=inline. Acesso em: 30 jul. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Senado recebe projeto que proíbe anistia a militares amotinados.** Brasília, DF: Senado Federal, 2020. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/05/senado-

recebe-projeto-que-proibe-anistia-a-militares-amotinados. Acesso em: 20 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 7.777, de 24 de julho de 2012**. Dispõe sobre as medidas para a continuidade de atividades e serviços públicos dos órgãos e entidades da administração pública federal durante greves, paralisações ou operações de retardamento de procedimentos administrativos promovidas pelos servidores públicos federais. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7777.htm. Acesso em: 28 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a consolidação das Leis do Trabalho. Brasília, DF: Presidência da República, 1943. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 28 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.070/1946, de 15 de março de 1946**. Dispõe sobre a suspensão ou abandono coletivo do trabalho e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1943. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9070.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%209.070%2C%20DE%2015%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%201946.&text=Disp%C3%B5e%20s%C3%B4bre%20a%20suspens%C3%A3o%20ou,trabalho%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias.Acesso em: 28 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.330/1964, de 1º de junho de 1964**. Regula o direito de greve, na forma do art. 158, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. . Disponível em: http: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l4330.htm. Acesso em: 28 jun. 2022. BRASIL. **Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989**. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ ccivil_03/LEIS/ L7783.htm. Acesso em: 28 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em:https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20prote%C3%A7%C3%A3o%20do%2

0consumidor%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias.&text=Art.,Art. Acesso em: 28 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.300, de 23 de junho de 2016**. Disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13300.htm. Acesso em: 28 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 28 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.843, de 18 de junho de 2019**. Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13846.htm. Acesso em: 28 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.903, de 19 de novembro de 2019**. Autoriza a criação da empresa pública NAV Brasil Serviços de Navegação Aérea S.A. (NAVBrasil) e altera as Leis nos 7.783, de 28 de junho de 1989, e 6.009, de 26 de dezembro de 1973. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13903.htm. Acesso em: 28 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.047, de 27 de agosto de 2020**. Dispõe sobre medidas temporárias para enfrentamento da pandemia da Covid-19 no âmbito do setor portuário, sobre a cessão de pátios da administração pública e sobre o custeio das despesas com serviços de estacionamento para a permanência de aeronaves de empresas nacionais de transporte aéreo regular de passageiros [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14047.htm#:~:text=Fica%20a%20Uni%C3%A3o%20autorizada%20a,Covid%2D19%20no%20transporte%20a%C3%A9reo. Acesso em: 28 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário 654.432/GO.** Vedação absoluta ao exercício do direito de greve aos servidores públicos integrantes das carreiras da segurança pública. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2018. Relator: Min. Edson Fachin, 5 de abril de 2017. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14980135. Acesso em: 20 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 226.966.** Direitos constitucional e administrativo. Direito de greve. Servidor público em estágio probatório. Falta por mais de trinta dias. Demissão. Segurança concedida. 1. A simples circunstância de o servidor público estar em estágio probatório não é justificativa para demissão com fundamento na sua participação em movimento grevista por período superior a trinta dias. [...]. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2008. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 11 de novembro de 2008. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/14717064.Acesso em: 17 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 693.456/RJ.** Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Questão de ordem. Formulação de pedido de desistência da ação no recurso extraordinário em que reconhecida a repercussão geral da matéria. Impossibilidade. Mandado de segurança. Servidores públicos civis e direito de greve. [...]. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2016. Relator: Min. Dias Toffoli, 27 de outubro de 2017. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13866341. Acesso em: 17 ago. 2022.

CARVALHO JÚNIOR, Pedro Lino de; CUNHA, Gabriela Lemos. Greve e interditos possessórios na Justiça do Trabalho. *In*: ARAÚJO, Adriane Reis de; D´AMBROSO, Marcelo José Ferlin (coord.). **Democracia e Neoliberalismo:** o legado da Constituição em tempos de crise. 2. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2019.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho.** São Paulo: LTr, 2010.

DELGADO, Maurício Godinho. **Princípios constitucionais do trabalho e princípios do direito individual e coletivo do trabalho.** 5. ed. rev. atual. e aperfeiçoada. São Paulo: LTr, 2017.

ESPANHA. Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo. **Boletín Oficial del Estado**, Madrid: , n.38, 09 mar. 1977. Disponível em: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1977-6061. Acesso em: 22 ago. 2022.

ESPANHA. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentença do Tribunal Constitucional 11/1981. Madrid: **Boletín Oficial del Estado**, n. 99, 25 abr.1981. Disponível em: https://hj.tribunalconstitucional.es/en/Resolucion/Show/11. Acesso em: 22 ago. 2022.

FERNANDES, André Dias. **Modulação de efeitos e decisões manipulativas no controle de constitucionalidade brasileiro:** possibilidades, limites e parâmetros. Salvador: Juspodivm, 2018.

FERNANDES, André Dias; CAVALCANTE, Denise Lucena. Administração fiscal dialógica. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro: FGV, v. 277, n. 3, p. 49-70, set./dez. 2018. DOI: 10.12660/rda.v277.2018.77676. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77676. Acesso em: 22 ago. 2022.

GAY, Laurence. Droit de grève et liberté syndicale dans la jurisprudence constitutionnelle: des libertés "particulières"?. **Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel**, Paris, n. 4, p. 35-49, oct. 2014. Disponível em: https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/droit-de-greve-et-liberte-syndicale-dans-la-jurisprudence-constitutionnelle-des-libertes. Acesso em: 22 ago.2022.

LIMA, Francisco Gérson Marques de. **Greve**: um direito antipático. Fortaleza: Premius, 2014.

LIMA, Francisco Gérson Marques de. **Lei de greve anotada**: Lei n.7.783/89. São Paulo: LTr, 2018. Disponível em: http://www.ltr.com.br/loja/folheie/5985.pdf. Acesso em: 18 ago. 2022.

MAEDA, Patrícia. Reforma para piorar: a reforma trabalhista e o sindicalismo. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região,** Campinas, n. 52, p. 103-120, jan./jun. 2018. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/141971/2018_maeda_patricia_reformar_piorar.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 20 ago. 2022.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Instituições de direito público e privado.** 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

OLIVEIRA, Giselle Alves de. O Direito Fundamental de Greve e a Atuação do Ministério Público do Trabalho. *In*: ALMEIDA, Renato Rua de (org.); PIMENTA, Adriana Calvo; CARNEIRO FILHO, Roberto (coord.). **Direitos fundamentais aplicados ao direito sindical**. São Paulo: LTr, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

SLATER, Joseph E. Strike Rights of Essential Employees in the USA. *In*: MIRONI, Moti; SCHLACTER, Monika (Eds.). **Regulating strikes in essential services**: a comparative 'law in action' perspective**.** Alphen aan den Rijn**:** Walters Kluwer, 2018, p. 477-513. Disponível em: https://ssrn.com/abstract=3266882. Acesso em: 22 ago. 2022.

SPONTON, Silvana Andrade. Da necessidade de releitura da Lei n. 7.783/89 para garantia plena do direito de greve como direito fundamental na constituição cidadã. *In*: ALMEIDA, Renato Rua de (org.);

PIMENTA, Adriana Calvo; CARNEIRO FILHO, Roberto (coord.). **Direitos fundamentais aplicados ao direito sindical**. São Paulo: LTr, 2014.

ZYLBERKAN, Mariana. Ceará aprova emenda constitucional que proíbe anistia a policiais. **VEJA**, São Paulo, 3 de março de 2020. Disponível em: https://veja.abril.com.br/brasil/ceara-aprova-emenda-constitucional-que-proibe-anistia-a-policiais//. Acesso em: 20 ago. 22.

Recebido: 8/9/2022.
Aprovado: 13/12/2022.

André Dias Fernandes
Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP).
Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC).
MBA em Poder Judiciário pela FGV Direito Rio.
Professor permanente do Mestrado em Direito do Centro Universitário 7 de Setembro (UNI7).
Juiz Federal em Fortaleza-CE.
E-mail: andredias@uni7.edu.br.

Valdélio de Sousa Muniz
Mestrando em Direito Privado (UNI7).
Analista Judiciário (TRT-7ª Região).
E-mail: valdeliosm@trt7.jus.br.