

A REGULAMENTAÇÃO DO DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO CIVIL : UMA PRÁTICA DE POLÍTICA JURÍDICA

ALVARO BRANDÃO
Mestrando em Ciência Jurídica na
UNIVALI
Diretor da Biblioteca Central da UNIVALI

1 Introdução

A ação do político do direito é motivada por uma constante preocupação com as técnicas de controle social, no que respeita ao seu grau de legitimidade e de justiça, sem deixar de atentar, também, às metas sociais a serem estabelecidas visando ao desenvolvimento, ao bem estar e a uma melhor qualidade de vida.

Colocado, assim, o móvel da ação, o político jurídico poderá ser todo aquele que se ponha a serviço da construção de um direito que se apresente mais justo, legítimo e útil, atendendo às expectativas com relação às normas editadas. Isto assim é porque *“as preocupações da Política Jurídica exigem que a validade de uma lei seja percebida não apenas por seus aspectos formais (vigência e eficácia) mas por suas características intrínsecas de natureza material e valorativas (legitimidade e justiça).”*¹

Da mesma forma, a opinião pública e o direito informal - representações jurídicas manifestadoras da consciência jurídica da sociedade, estão a revelar uma concepção de direito mais como um dado cultural do que um fato ou uma norma. E, *“através dessas manifestações, é possível detectar não só um julgamento do justo e do injusto, como também do que para a sociedade é útil ou inútil. O que a sociedade (ou grupos específicos) considera legítimo ou não, passa por esse mecanismo de arbitramento do útil e do inútil”*.²

A vigente Constituição da República

Federativa do Brasil assegura o direito de greve ao servidor público civil, conforme estatui o inciso VII do artigo 37. Entretanto, da mesma forma como acontece com o direito à livre sindicalização, o direito de greve enseja uma análise tanto em nível dos trabalhadores em geral quanto dos servidores públicos.

Relativamente aos trabalhadores em geral, a matéria é tratada no artigo 9º da Constituição, assegurando-se ali o direito de greve com as ressalvas previstas no seu parágrafo único, onde fica estipulado caber à lei a definição dos serviços ou atividades essenciais e, também, dispor sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

Se assim é para o setor reservado aos particulares, a greve no serviço público assume uma gravidade muito maior, haja vista que era, até então, proibida expressamente nas Constituições anteriores, especialmente na de 1967/69, constituindo-se a sua admissão na atual Constituição uma sensível alteração instituindo como um direito exercitável, em tese. Diz-se em tese, porque a eficácia desse preceito constitucional depende de legislação complementar.

Assim é que, por entender-se necessária uma análise da greve no serviço público, deverá esta ser feita, sob a ótica da legitimidade e justiça e, também, pelo “mecanismo de arbitramento do útil e do inútil”.

2 A greve - antecedentes históricos, definição e fundamento * * * * *

Em que pese o fato de que os movimentos de reivindicações sociais serem uma constante ao longo da história, a palavra greve, como significativo de movimento de grupos de pressão com objetivos determinados, de natureza profissional ou política, surgiu em passado não muito remoto e relacionado com a praça de *Gréves* da cidade de Paris, local onde se reuniam os operários sempre que paralisavam os serviços, tornando-se o ponto de encontro dos trabalhadores descontentes com as condições da prestação de trabalho.

Notícia AMAURI MASCARO DO NASCIMENTO³ que já no século XII a.C., no antigo Egito, durante o reinado de Ramsés III, registrou-se uma greve de “pernas cruzadas” de trabalhadores que se recusavam a trabalhar porque não receberam o que lhes fora prometido. Mais tarde, em Roma, no ano de 74 a.C. “os músicos em Roma se ausentaram em massa da cidade porque, lhes fora proibida a celebração dos banquetes sagrados no templo de Júpiter ...”

Também na Idade Média registram-se no ano de 1280 os movimentos dos operários de Yprés e o dos trabalhadores têxteis de Provins, que resultou na morte do alcaide por haver ordenado o prolongamento de uma hora na jornada de trabalho. Em 1358, registra-se a revolta dos lavradores no movimento conhecido por Jacquerie.

Modernamente, após o advento da Revolução Industrial, os movimentos grevistas acontecem com mais intensidade, merecendo destaque a ocorrida em Lyon, contra os fabricantes que se recusavam a atribuir ao salário uma força obrigatória, jurídica.

No presente século, já em 1906, no grande congresso sindical, foi aprovada a *Charte d’Amiens*, propondo a ação direta dos trabalhadores. Entretanto, os primeiros

funcionários públicos grevistas foram duramente sancionados nos idos de 1906 e 1907.

Em que pese o fato de que as legislações penais, em reação aos inconvenientes provocados pelas greves, passaram a considerá-las delito, aplicando-se aos grevistas sanções criminais, algumas constituições admitiram a greve como um direito dos trabalhadores.

Assim, podem-se registrar três tendências dos sistemas jurídicos: alguns toleravam a greve (Inglaterra); outros mantiveram o seu caráter delituoso (países totalitários de direita e de esquerda) e outros regulamentaram o direito de greve, limitando-o.

No relato, do autor antes citado⁴, refere-se, ainda, que nos Estados Unidos, a Lei Taft-Hartley (1947), restringe a greve quando esta compromete a estabilidade e a segurança nacional. Na Itália, a Constituição admite o direito de greve. Na Alemanha também ele é reconhecido. Na Inglaterra, o *Trade Unions Act*, de 1871, assegura a liberdade de associação, o que faz permitir o direito de greve. Na França, a greve é considerada uma das liberdades públicas. No Leste Europeu, a greve é proibida, constituindo-se em crime contra a economia.

No Brasil, os primeiros registros de greves datam de 1891 com a greve na Estrada de Ferro Central do Brasil, outra em Fortaleza, sendo que a partir de 1900 foram se tornando mais freqüentes, registrando-se a ocorrida no Rio de Janeiro, onde os cocheiros de bondes transformaram a cidade em verdadeiro campo de batalha. Posteriormente, em 1901, a greve dos ferroviários da Sorocabana, em 1903 a dos trabalhadores das oficinas do Lloyd Brasileiro e em 1906 a dos ferroviários da Companhia Paulista nas cidades de Jundiá,

Rio Claro e Campinas, todas reprimidas com violência.

Na legislação brasileira, os registros são o do Código Penal de 1890 que proibia a greve, mesmo pacífica (decreto 847, de 11.10) entretanto, já em dezembro foi ele alterado pelo Decreto 1.162 - 12.12.1890, que determinava a punição apenas do uso da violência no exercício da greve, o que estaria a significar o reconhecimento do direito de greve no país.

Posteriormente, em 1935, Lei de Segurança Nacional (n. 38) considerava a greve um delito. A Constituição de 1937, em seu artigo 139, declarava a greve e o *lock-out* recursos anti-sociais, "incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional".

Em 1938, é editado o Decreto-lei nº 431, versando sobre segurança nacional e definindo como crime o incitamento de funcionários públicos ou servidores do Estado à cessação coletiva, total ou parcial, dos serviços a seu cargo.

O Código Penal de 1940 manteve a orientação restritiva ao direito de greve, punindo a violência contra coisa e pessoa e, também, a paralisação do trabalho quando causadora de perturbação da ordem pública ou contrária ao interesse coletivo.

Em 1946, o Decreto-lei 9.070 define a greve, disciplinando o seu exercício e facultando-a, apenas, nas atividades acessórias. Posteriormente, a Constituição de 1946 (art. 158), reconhece o direito de greve, "cujo exercício a lei regulará".

Com o advento da Revolução de 1964, edita-se a Lei 4.030, revogando o Decreto-lei 4.070. Posteriormente, a Constituição de 1967 no artigo 165, XXI, admite o direito de greve, vedando-o, entretanto, nos serviços públicos e atividades essenciais. Mais tarde, a Lei de Segurança Nacional (6.620/78) prevê punições àqueles que incitarem a paralisação do serviço público e atividade essencial e,

também, aos grevistas nessas atividades.

Na atualidade, como já relatado, a Constituição vigente reconhece o direito de greve em geral (art. 9º) e ao servidor público civil (art. 37º, VII) condicionando, entretanto, neste caso, o seu exercício, aos termos e limites a serem definidos em legislação complementar. A Lei 7.783, de 28.6.89, dispõe sobre o exercício do direito de greve e define as atividades essenciais, atendendo ao previsto nos parágrafos 1º e 2º do artigo 9º da Constituição. No que respeita ao servidor público, o artigo 16 desta Lei, remete à lei complementar prevista no inciso VII do artigo 37º da Constituição a definição dos termos e limites em que o direito de greve será exercido, o que não foi, até esta data, definido.

A *definição* de greve, no Brasil, é a constante do artigo 2º da Lei nº 7.783/69, assim redigido: "Para os fins desta Lei, considera-se legítimo exercício do direito de greve a suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador".

A doutrina oferece um sem número de definições de greve todas realçando o seu conteúdo característico de paralisação do trabalho por um grupo de interesses.

Tem, assim, a greve a forma de um ato de defesa própria, ou seja, uma autodefesa. Segundo Alcalá-Zamora, citado por Amauri Mascaro do Nascimento⁵, a autodefesa consiste em, com ou sem formas processuais, uma das partes do litígio solucioná-lo impondo à outra parte um sacrifício não consentido por esta.

Constitui-se, assim, a greve, em forma de pressão objetivando forçar o empregador a fazer concessões que não faria de outro modo.

Por sua vez, o *fundamento* da greve, como direito, está no princípio da liberdade de trabalho, que impede que uma pessoa seja constrangida a trabalhar contra a sua vontade e em desacordo com as suas pretensões; distinção entre o trabalho livre e a escravidão.

Como corolário do princípio da obrigatoriedade do desempenho da atividade pública, surge um princípio derivado que é o *princípio da continuidade do serviço público*.

Compreendendo-se que o interesse público, pelo qual a Administração tem a incumbência de zelar, encontra-se em posição de supremacia em relação a quaisquer outros interesses, constituindo-se, por isso, em dever e obrigação para o administrador público, é permitida a conclusão de que não podem as pessoas administrativas deixar de cumprir a sua finalidade, estando obrigadas a desenvolver atividade contínua, compelidas a perseguir suas finalidades públicas.

Oportuno o esclarecimento de Jêze, lembrado por Bandeira de Mello, “que a Administração tem o dever, mesmo no curso de uma concessão de serviço público, de assumir o serviço provisória ou definitivamente, no caso de o concessionário, com culpa ou sem culpa, deixar de prosseguir-lo convenientemente.”⁹

Tal raciocínio permite compreender a impossibilidade de dissolução “sponte propria” das pessoas administrativas, pela simples razão de que a Administração desempenha atividade serviente, cumpre a lei, tal como foi estabelecido.

Por outro lado, a greve no serviço público contém um paradoxo. Conforme exposto anteriormente, a greve, como forma de autodefesa, constitui-se em meio de pressão para obter o atendimento das aspirações dos grevistas, através da imposição de um sacrifício não consentido pelo empregador.

Entretanto, na esfera pública, o sacrifício imposto não é suportado somente pela pessoa jurídica a que o servidor está vinculado, mas, sim, por toda a coletividade a cujos interesses o servidor tem por obrigação legal atender com preferência sobre qualquer outro. Obrigação legal, repita-se, e não contratual.

A criação de cargo pela lei, a nomeação, a investidura e a posse que são atos

administrativos, têm como requisito de validade a finalidade, que é sempre o atendimento do interesse público, o qual, por sua vez, é indisponível para quem quer que esteja investido em função pública.

A investidura em função pública transforma o investido em agente da Administração, com todos os poderes, direitos e deveres deferidos pela lei ao órgão do qual o agente é parte integrante. Assim, ao assumir a função, os deveres citados anteriormente passam a constituir-se no rumo obrigatório às ações do agente, e isto se dá porque tais deveres estão estabelecidos por lei. Tal também acontece com os princípios estabelecidos para a Administração, que deverão nortear a atividade administrativa.

Assim, por força do princípio da prevalência do interesse público sobre o particular, do princípio da indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos, do princípio da continuidade dos serviços públicos, será de extrema dificuldade implementar-se o direito instituído no inciso VII do artigo 37 da Constituição o que, entretanto, se não for feito, poderá dar a impressão do entendimento de que ao Estado seja lícito explorar o trabalho humano e que este não tenha qualquer meio para fazer valer a sua inconformidade.

A realidade atual é que, a Constituição “estabelecendo que o direito de greve dos servidores públicos será exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar, o que na prática, é quase o mesmo que recusar o direito prometido; primeiro porque, se a lei não vier, o direito inexistirá; segundo porque, vindo, não há parâmetro para seu conteúdo, tanto pode ser mais aberta como mais restritiva. Depende da correlação de forças.”¹⁰

Quer parecer que o equacionamento do problema está a exigir a atuação de alguém que “impregnado de humanismo jurídico e treinado na crítica social, apresente-se com a

perspectiva das possibilidades, ponha sua sensibilidade e sua experiência a serviço da construção de um direito que pareça mais justo, legítimo e útil. Será, finalmente, aquele que denuncie jogos de interesses e proponha a Ética e a Estética da convivência como

fulcro do novo a ser construído. Isto significará a obtenção, antes de tudo de um ambiente de tolerância, de criatividade e de moralidade, dentro do qual possam surgir as normas esperadas.”¹¹ Impõe-se a atuação do **político do direito**.

4 A política como solução * * * * *

*“O escopo da Política do Direito deverá ser a busca e a realização de normas capazes de proporcionar relações justas e socialmente úteis a todos os atos humanos, que não podem ser apenas condicionados pela relação Estado-obediência e pela relação capital/trabalho/salário, mas buscados fora dos lugares dominados pelo economicismo, pelo formalismo e pela burocracia.”*¹²

Visto que no serviço público os efeitos da greve não recaem fundamentalmente sobre a pessoa jurídica a que está vinculado o servidor mas, sim, atingem toda a coletividade, a paralisação se apresenta extremamente injusta, uma vez que há setores que repelem de forma absoluta a interrupção de suas atividades. *“É revoltante que no serviço médico se possa criar perigo de vida a população em nome de puras reivindicações salariais, e assim muitos outros setores põem em risco valores extremamente importantes da organização da vida social”*.¹³ O atributo justo ou injusto impõe uma análise da *“Justiça como categoria cultural ou seja como valor que a consciência jurídica da sociedade atribui à norma posta ou à norma proposta pois, afinal, todo valor designa o grau de aptidão de um objeto para satisfazer necessidades.”*¹⁴ A posição de Clarence Morris, relatada na obra do Professor Osvaldo Ferreira de Melo¹⁵: *“Exposta de maneira muito simples, minha teoria da justiça é a seguinte: quanto mais satisfaça às genuínas e importantes aspirações da sociedade, mais justo será o sistema legal” e, mais adiante, “Morris apresenta três componentes inter-*

relacionados no processo de produzir justiça, que seriam: 1) a capacidade previsora do legislador, o que lhe dará segurança quanto à possibilidade de sua proposta funcionar ou não; 2) a boa vontade no sentido de que a norma proposta seja de utilidade pública; 3) assegurar que jamais se imponham leis à comunidade, sem levar em conta as verdadeiras aspirações desta”, é de grande alcance prático por considerar dados da realidade.

Colocada assim a Teoria da Justiça constitui-se numa forma de aplicação dos princípios utilitaristas de Stuart Mill, “mas levando em boa conta a legitimação do interesse social, ou seja considerando prioritariamente as aspirações públicas identificadas.”¹⁶

Ao abordar o tema “O critério de utilidade com referência à norma desejável”, Osvaldo Ferreira de Melo¹⁷, conclui: “Enquanto as questões forem técnicas, organizacionais e pragmáticas, não envolvendo direitos individuais e sociais, o princípio da utilidade social da norma é critério legítimo, adequado, eficaz e às vezes único. Fora daí, adentrando-se nas consequências da norma, ou seja em uma fenomenologia mais complexa ligada a questões de equidade e partilhamento social, então o critério único a qualificar a validade material da norma será o do justo.”

No que respeita à regulamentação da greve do servidor público, vê-se que não serão poucas as dificuldades que o legislador terá de enfrentar, uma vez que ela não se resume apenas ao fato de tratar-se de serviço público,

cuja continuidade seria interrompida com a paralisação. Tal dificuldade seria facilmente afastada adotando-se a solução prescrita nos artigos 10 a 13 da Lei nº 7.073 onde se cuida dos serviços essenciais (serviços públicos na sua maioria), estabelecendo procedimentos que assegurem a sua continuidade enquanto durar a greve.

A grande dificuldade reside no fato de que o direito de greve, como forma de autodefesa, geralmente é exercido em função de pretensões salariais e, no caso dos servidores públicos civis, “o exercício do direito de greve poderá, quando muito, atuar como pressão sobre o poder público, mas não poderá levar os servidores a negociações coletivas, com ou sem participação dos sindicatos, com o fito de obter aumento de remuneração.”¹⁸

E isto se dá, porque os servidores públicos têm seus cargos criados por lei, a qual fixa os vencimentos respectivos (art. 61, par. 1º, II da Constituição) os quais tem limitações,

também constitucionais, referentes ao teto, à paridade, ao reajuste igual para todos, à despesa com pessoal, à previsão orçamentaria. Assim, “não poderia o servidor de uma categoria participar de negociação coletiva que lhe assegurasse vencimentos superiores aos definidos em lei e que ainda contrariasse as normas do artigo 37.”¹⁹

Colocadas, assim as dificuldades para a regulamentação do direito instituído, resulta que a solução somente poderá ser encontrada através da sua interpretação não em função de si mesmo, mas em função de todo o Direito vigente, em cujo estudo depara-se, como categoria de alta importância, a consciência jurídica social.

“Em Política Jurídica, a consciência jurídica há de ser entendida como árbitro e como fronteira. Árbitro para o julgamento do justo e do injusto e fronteira demarcando a área de operação do poder institucionalizado.”²⁰

5 Considerações finais * * * * *

Ao assegurar aos servidores públicos civis o direito de greve, a Constituição de 1988 remeteu a regulamentação desse direito à legislação complementar. Em que pese o fato de que até a presente data tal regulamentação não tenha sido editada, há registros recentes de movimentos paredistas no serviço público. Tais ocorrências têm produzido perplexidades, sem falar-se dos inconvenientes trazidos para a coletividade que se vê privada dos serviços públicos, instituídos por lei para o atendimento do interesse coletivo.

Caracterizada como uma atitude de autodefesa dos trabalhadores, a greve se constitui em elemento de pressão sobre os empregadores por impor-lhes um sacrifício

representado pela paralisação de sua atividade econômica. Entretanto, no serviço público, tal sacrifício não é suportado diretamente pelo empregador - o Poder Público, mas, sim, pela coletividade que se vê privada dos serviços públicos instituídos, como se disse, em seu interesse.

Se na esfera particular o empregador, tem a possibilidade de estipular os salários de seus empregados, no setor público o mesmo não ocorre, eis que os servidores, como se viu, são nomeados e investidos, em cargos criados por lei, que também lhes fixam os vencimentos. Estabelecidos por lei, tais vencimentos somente poderão ser modificados por outra lei, observados os requisitos de paridade, de igualdade, de limite

de despesa, de previsão orçamentaria. Todas estas exigências de nível constitucional.

Indiscutível, assim, a dificuldade na regulamentação do direito assegurado no inciso VII do artigo 37 da Constituição Federal, talvez por esse fato é que não tenha sido, até a presente data, implementada dita regulamentação.

E, porque: “as preocupações da Política Jurídica exigem que a validade de uma lei seja

percebida não apenas por seus aspectos formais (vigência e eficácia) mas por suas características intrínsecas de natureza material e valorativas (legitimidade e justiça)”.²¹ Somente através da ação do político do direito é que se poderá obter uma solução para a dificuldade existente, pois somente após uma análise da norma, a sua adaptabilidade ao meio social, e a sua afinidade com a consciência jurídica social brasileira é que se poderá avaliar da sua utilidade e justiça.

