



GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO: PRINCIPAIS ASPECTOS E PROJETOS EM TRAMITAÇÃO

Flávio Freitas Faria
Consultor Legislativo da Área VIII
Administração Pública

ESTUDO

JUNHO/2007



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

SUMÁRIO

1. Introdução.....	3
2. Fundamentos constitucionais.....	3
3. Projetos de lei em tramitação.....	5
4. Principais aspectos do direito de greve no serviço público.....	6
4.1. Abrangência.....	6
4.2. Requisitos para deflagração da greve.....	6
4.3. Antecedência exigida para a comunicação de greve.....	7
4.4. Especificação dos direitos dos servidores em greve.....	7
4.5. Pagamentos de dias não trabalhados em decorrência da greve.....	7
4.6. Vedação ou limitação a demissões e a contratações de substitutos.....	8
4.7. Especificação de procedimentos de negociação.....	8
4.8. Disposições específicas sobre a atuação do Judiciário.....	8
4.9. Especificação de serviços essenciais.....	8
4.10. Contingente percentual mínimo para serviços essenciais.....	9
4.11. Abuso do direito de greve.....	9
5. Quadro comparativo entre os projetos de lei sobre greve no serviço público.....	10

© 2007 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO: PRINCIPAIS ASPECTOS E PROJETOS EM TRAMITAÇÃO

Flávio Freitas Faria

1. INTRODUÇÃO

O estudo ora apresentado tem por escopo destacar os principais aspectos inerentes à regulamentação da greve no serviço público e confrontar os projetos de lei ora em tramitação na Câmara dos Deputados com respeito à forma com que tratam cada um dos aspectos destacados.

O estudo encontra-se organizado em três seções, que são complementadas por um quadro comparativo. A primeira seção trata do fundamento constitucional do direito de greve no serviço público e da interpretação que lhe é dada pelo Supremo Tribunal Federal. A segunda seção identifica os projetos de lei cujo propósito é regulamentar o direito de greve no serviço público que ora tramitam na Câmara dos Deputados. A terceira seção contém a enumeração e breves comentários sobre os aspectos tidos como principais a respeito da matéria. Adicionalmente, apresenta-se quadro comparativo contendo indicação de como os distintos projetos abordam cada um dos aspectos considerados mais relevantes.

2. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS

O direito à greve no serviço público é previsto pelo art. 37, VII, da Constituição, com a seguinte redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

VII – o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;

”

Anteriormente à referida Emenda Constitucional nº 19, de 1998, o texto constitucional exigia lei complementar para a regulamentação do direito de greve no serviço público. Desde então, o Supremo Tribunal Federal já havia firmado entendimento de que o direito em questão constitui norma de eficácia limitada, desprovida de auto-aplicabilidade. Dentre outros acórdãos, destaque-se o proferido pelo Pleno do Tribunal, por maioria, em 19/05/94, em Mandado de Injunção MI-20/DF, impetrado pela Confederação dos Servidores Públicos do Brasil, e que foi assim ementado:

EMENTA: MANDADO DE INJUNÇÃO COLETIVO - DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO CIVIL - EVOLUÇÃO DESSE DIREITO NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO - MODELOS NORMATIVOS NO DIREITO COMPARADO - PRERROGATIVA JURÍDICA ASSEGURADA PELA CONSTITUIÇÃO (ART. 37, VII) - IMPOSSIBILIDADE DE SEU EXERCÍCIO ANTES DA EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR - OMISSÃO LEGISLATIVA - HIPÓTESE DE SUA CONFIGURAÇÃO - RECONHECIMENTO DO ESTADO DE MORA DO CONGRESSO NACIONAL - IMPETRAÇÃO POR ENTIDADE DE CLASSE - ADMISSIBILIDADE - WRIT CONCEDIDO. DIREITO DE GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO: O preceito constitucional que reconheceu o direito de greve ao servidor público civil constitui norma de eficácia meramente limitada, desprovida, em consequência, de auto-aplicabilidade, razão pela qual, para atuar plenamente, depende da edição da lei complementar exigida pelo próprio texto da Constituição. A mera outorga constitucional do direito de greve ao servidor público civil não basta - ante a ausência de auto-aplicabilidade da norma constante do art. 37, VII, da Constituição - para justificar o seu imediato exercício. O exercício do direito público subjetivo de greve outorgado aos servidores civis só se revelará possível depois da edição da lei complementar reclamada pela Carta Política. A lei complementar referida - que vai definir os termos e os limites do exercício do direito de greve no serviço público - constitui requisito de aplicabilidade e de operatividade da norma inscrita no art. 37, VII, do texto constitucional. Essa situação de lacuna técnica, precisamente por inviabilizar o exercício do direito de greve, justifica a utilização e o deferimento do mandado de injunção. A inércia estatal configura-se, objetivamente, quando o excessivo e irrazoável retardamento na efetivação da prestação legislativa - não obstante a ausência, na Constituição, de prazo pré-fixado para a edição da necessária norma regulamentadora - vem a comprometer e a nulificar a situação subjetiva de vantagem criada pelo texto constitucional em favor dos seus beneficiários. MANDADO DE INJUNÇÃO COLETIVO: A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de admitir a utilização, pelos organismos sindicais e pelas entidades de classe, do mandado de injunção coletivo, com a finalidade de viabilizar, em favor dos membros ou associados dessas instituições, o exercício de direitos assegurados pela Constituição. Precedentes e doutrina.



A edição da lei prevista no art. 37, VII, da Carta constitui assim condição essencial para que o direito de greve no serviço público possa ser exercido no âmbito da legalidade. Em que pese tal entendimento, diversas greves têm ocorrido de fato, sem que a sociedade, a administração e os próprios servidores disponham de termos e limites que convalidem o exercício do direito.

A exigência de lei específica contida no art. 37, VII, permite inferir que a greve no serviço público não será regida pela Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, que disciplina as greves na atividade privada, em cumprimento ao disposto no art. 9º da Constituição. Apesar disso, não se pode liminarmente concluir que os princípios estabelecidos naquele dispositivo constitucional não sejam também aplicáveis às greves no serviço público. Esse é o caso da competência dos trabalhadores para decidir sobre a oportunidade de exercer o direito de greve e sobre os interesses a serem defendidos (caput do art. 9º). Não se pode igualmente afastar a aplicação, no âmbito do serviço público, da definição sobre serviços e atividades essenciais e sobre o atendimento às necessidades inadiáveis da comunidade (§ 1º do art. 9º), bem como da sujeição às penas da lei dos responsáveis pela prática de abusos (§ 2º do art. 9º).

3. PROJETOS DE LEI EM TRAMITAÇÃO

Encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 4.497, de 2001, da Deputada Rita Camata, que “*dispõe sobre os termos e limites do exercício do direito de greve pelos servidores públicos*”.

Ao Projeto de Lei nº 4.497, de 2001, foram apensados os seguintes projetos:

Projeto de Lei nº 5.662, de 2001, do Deputado Airton Cascavel, que “*dispõe sobre o exercício do direito de greve pelos servidores públicos civis, e dá outras providências*”.

Projeto de Lei nº 6.032, de 2002, do Poder Executivo, que “*disciplina o exercício do direito de greve dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, previsto no art. 37, inciso VII da Constituição Federal e dá outras providências*”.

Projeto de Lei nº 6.141, de 2002, da Deputada Iara Bernardi, que “*dispõe sobre o exercício do direito de greve no âmbito da Administração Pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*”.

Projeto de Lei nº 6.668, de 2002, da Deputada Elcione Barbalho, que “*dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade e dá outras providências*”.



Projeto de Lei nº 6.775, de 2002, da Comissão de Legislação Participativa, que “*regulamenta o Direito de Greve e o Dissídio Coletivo dos Servidores Públicos Cíveis*”.

Projeto de Lei nº 1.950, de 2003, do Deputado Eduardo Paes, que “*estabelece os termos e limites em que será exercido o direito de greve pelos servidores públicos federais*”.

Projeto de Lei nº 981, de 2007, do Deputado Regis de Oliveira, que “*complementa e regula o direito de greve, no âmbito do serviço público, envolvendo os agentes estatutários e celetistas da administração direta e indireta*”.

Além dos projetos acima enumerados existem outras proposições em tramitação na Casa que, embora possam fazer referência à greve no serviço público, não pretendem estabelecer norma legal completa sobre a matéria. Em alguns casos, tais projetos meramente propõem inserções ou alterações à Lei nº 7.783, de 1989, o que, conforme já comentado, não dá cumprimento ao requisito de lei específica contido no art. 37, VII, da Constituição. Por esse motivo o presente estudo tem por foco apenas o Projeto de Lei nº 4.497, de 2001 e os que lhe estão apensos. Registre-se, nessa oportunidade, que o Deputado Nelson Marquezelli, relator dos projetos na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, apresentou seu parecer pela aprovação dos mesmos, nos termos de Substitutivo por ele oferecido.

4. PRINCIPAIS ASPECTOS DO DIREITO DE GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO.

4.1. Abrangência.

O primeiro aspecto a ser destacado quanto à regulamentação do direito constitucional à greve no serviço público diz respeito à abrangência da norma legal a ser editada. Enquanto alguns entendem que a disciplina da matéria deverá ser estabelecida em lei única, com validade não só para a União, mas também para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, outros consideram que a autonomia política e administrativa que a Carta concede aos entes federados para dispor sobre o regime jurídico de seus servidores estende-se aos direitos e deveres inerentes ao exercício da greve. Os projetos de lei em tramitação na Câmara dos Deputados refletem essa divergência doutrinária: enquanto a maior parte das proposições examinadas opta, ainda que implicitamente, pela abrangência ampla, alguns projetos especificam que o direito regulado restringe-se aos servidores públicos federais.

4.2. Requisitos para deflagração da greve.

Quase todos os projetos examinados acatam a autonomia dos sindicatos, nos termos dos respectivos estatutos, quanto às formalidades para convocação da assembléia geral com o propósito de deliberar sobre a greve. Remetem igualmente aos estatutos a exigência de quorum qualificado para a deflagração de greve. Adicionalmente, diversos projetos



estabelecem procedimentos específicos para a deflagração de greve a serem obedecidos apenas quando não existir sindicato representativo da categoria.

A única exceção a esse respeito é o Projeto de Lei nº 6.032/02, de autoria do Poder Executivo, que já impõe a presença de 2/3 dos integrantes da categoria para que a assembléia geral possa deliberar, por maioria absoluta, pela deflagração de greve.

4.3. Antecedência exigida para a comunicação de greve.

Todos os projetos examinados impõem a obrigatoriedade de prévia comunicação da greve, variando apenas quanto à antecedência exigida. Embora predomine o prazo de 72 horas, alguns projetos optam por adotar prazos distintos, conforme a greve atinja ou não serviços públicos considerados essenciais. Apenas o Projeto de Lei nº 6.032/02, antes referido, adota prazo significativamente maior, exigindo comunicação da greve com antecedência de 10 dias.

4.4. Especificação dos direitos dos servidores em greve.

Trata-se de outro aspecto comum a todos os projetos em tramitação sobre a matéria. Os direitos mais comumente apontados dizem respeito a:

- livre divulgação do movimento grevista entre os servidores;
- persuasão e aliciamento dos servidores, por meios pacíficos, visando à sua adesão à greve;
- arrecadação de fundos para custeio das ações do movimento grevista;
- prestação de esclarecimentos à população sobre a greve.

Alguns projetos deixam de incluir parte desses direitos, ao passo que outros impõem-lhes condições ou limitações diversas.

4.5. Pagamentos de dias não trabalhados em decorrência da greve.

Predomina entre os projetos examinados a vinculação do pagamento dos dias não trabalhados em decorrência da greve à reposição dos mesmos após cessado o movimento grevista. Entendimento nesse sentido, a ser celebrado entre a administração e o sindicato, estabeleceria o cronograma de reposição. Em pólos opostos, o Projeto de Lei nº 6.032/02, do Poder Executivo, admite o pagamento, mediante reposição dos dias não trabalhados, apenas quando a greve for julgada legal, ao passo que o Projeto de Lei nº 6.775/02, da Comissão de Legislação Participativa, admite o desconto dos dias não trabalhados apenas quando a greve for julgada abusiva.

Alguns dentre os demais projetos não trazem disposição expressa a esse respeito. Quando tais projetos estabelecem que as relações obrigacionais entre as partes, durante o período da greve, sejam regidas através de acordo, convenção, laudo arbitral ou decisão da Justiça, pode-se interpretar que aí esteja também incluída a questão do pagamento dos dias não trabalhados durante a greve.

4.6. Vedação ou limitação a demissões e a contratações de substitutos.

À exceção do Projeto de Lei nº 6.032/02, do Poder Executivo, os demais projetos estabelecem algum tipo de vedação ou limitação à exoneração de servidores durante o período de greve. Estabelecem também proibições ou restrições quanto à realização de concurso público e à nomeação de novos servidores, bem como quanto à contratação de substitutos temporários, ainda que mediante terceirização. De acordo com alguns dos projetos, a vedação à contratação de pessoal por tempo determinado ou a prestação de serviços por terceiros passam a ser admitidas no caso de inobservância das exigências quanto à preservação da continuidade de serviços essenciais.

4.7. Especificação de procedimentos de negociação.

À exceção do Projeto de Lei nº 6.032/02, os demais projetos tratam, com distintos graus de detalhe, dos procedimentos para negociação entre a administração e o sindicato da categoria em greve. Em alguns projetos, os autores optaram por marcada judicialização do processo de negociação, atribuindo competências à Justiça do Trabalho assemelhadas às que prevalecem para as greves no setor privado (a destacar, nesse sentido, o Projeto de Lei nº 981/07). Outros projetos contêm previsão de mediação de caráter arbitral, eventualmente determinando comissão própria incumbida de exercê-la (caso do Projeto de Lei nº 6.141/02).

4.8. Disposições específicas sobre a atuação do Judiciário.

Em associação com os aspectos referentes ao procedimento de negociação, alguns dentre os projetos de lei sob exame incluem disposições específicas com respeito à atuação da Justiça, seja apenas quanto ao julgamento da legalidade da greve, seja como responsável pela condução do próprio processo de negociação.

4.9. Especificação de serviços essenciais.

À exceção de dois projetos, todos os demais especificam quais serviços públicos devem ser tidos como essenciais e, em virtude dessa condição, submetidos a disciplina específica quanto à sua prestação durante a greve. Com variações entre os projetos que tratam da matéria, a lista de serviços essenciais pode incluir:

- representação diplomática;
- exercício de poder de polícia;
- carceragem e segurança de estabelecimentos prisionais,
- educação e saúde;
- distribuição de medicamentos, alimentos e merenda escolar;
- tributação, orçamento e finanças públicas;
- compensação bancária;
- os do Poder Legislativo;
- os do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública;
- os de guarda de substâncias químicas, radioativas, perigosas ou nocivas à saúde;
- concessão de benefícios previdenciários de prestação continuada que substituam o salário;
- telecomunicações;
- controle de tráfego aéreo;
- serviços de abastecimento de água, energia elétrica, gás e combustíveis;
- captação e tratamento de esgoto e lixo;
- serviços funerários;
- processamento de dados ligados a serviços essenciais.

4.10. Contingente percentual mínimo para serviços essenciais.

Três projetos determinam qual o percentual mínimo de servidores a ser mantido em atividade para preservação dos serviços prestados à população. Os demais não fazem tal especificação, prevendo, contudo, que a matéria deva ser objeto de acordo entre a administração e o sindicato.

4.11. Abuso do direito de greve.

À exceção do Projeto de Lei nº 6.032/02, todos os demais buscam caracterizar o abuso do direito de greve, considerando-o configurado em todas ou parte das seguintes ocorrências:



-
- greve que não cumpra as formalidades para convocação de assembléia geral dos servidores e quorum exigido para deliberação;
 - ausência de comunicação antecipada da greve;
 - recusa à prestação de serviços essenciais;
 - manutenção da greve após celebração de acordo ou contrariamente a decisão judicial ou proferida em laudo arbitral.

Os projetos que tratam do abuso do direito de greve dispõem também, de forma diversificada, sobre as sanções a que estariam sujeitos os responsáveis por tais abusos.

5. QUADRO COMPARATIVO ENTRE OS PROJETOS DE LEI SOBRE GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO.

A forma como os distintos projetos de lei em tramitação na Câmara dos Deputados tratam dos aspectos acima referidos é resumida no quadro comparativo anexo. Para cada projeto, faz-se a indicação dos artigos pertinentes ao aspecto referido.



QUADRO COMPARATIVO: PROJETOS DE LEI SOBRE GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº	4.497/01	5.562/01	6.032/02	6.141/02	6.668/02	6.775/02	1.950/03	981/07
Autoria	Dep. Rita Camata	Dep. Airton Cascavel	Poder Executivo	Dep. Iara Bernardi	Dep. Elcione Barbalho	Comissão de Legislação Participativa	Dep. Eduardo Paes	Dep. Regis de Oliveira
Abrangência	Ampla (art. 2º)	Ampla (art. 1º)	Ampla (art. 1º)	Ampla (art. 1º)	União (art. 1º)	Ampla (art. 1º)	União (art. 1º)	Ampla (art. 1º)
Requisitos para deflagração de greve	Decisão de assembléia conforme estatuto (art. 3º)	Decisão de assembléia conforme estatuto (art. 3º)	Maioria absoluta em assembléia com 2/3 da categoria (art. 5º)	Decisão de assembléia conforme estatuto (art. 4º)	Decisão de assembléia conforme estatuto (art. 5º)	Decisão de assembléia conforme estatuto (art. 3º)	Decisão de assembléia conforme estatuto (art. 4º)	Decisão de assembléia conforme estatuto (art. 3º)
Antecedência exigida para comunicação da greve	72 horas (art. 4º)	72 horas (art. 4º)	10 dias (art. 6º)	2 dias (art. 9º)	48/72 horas (arts. 3º e 12)	72 horas (art. 11)	48/72 horas (arts. 3º e 12)	72 horas (art. 5º)
Especificação de direitos dos servidores em greve	Sim (art. 5º)	Sim (art. 9º)	Sim (art. 8º)	Sim (art. 10)	Sim (art. 7º)	Sim (art. 5º)	Sim (art. 6º)	Sim (art. 6º)
Pagamento de dias não trabalhados em decorrência da greve	Mediante reposição (art. 9º)	Mediante reposição (art. 12)	Mediante reposição se greve legal (art. 3º)	Mediante reposição (art. 14)	Não trata diretamente do assunto	Desconto se greve abusiva (art. 6º)	Não trata diretamente do assunto	Não trata diretamente do assunto
Vedação ou limitação a demissões ou a contratações de substitutos	Sim (art. 6º)	Sim (art. 8º)	Não trata do assunto	Sim (art. 11)	Sim (arts. 8º e 9º)	Sim (art. 6º)	Sim (art. 7º)	Sim (art. 7º)
Especificação de procedimentos de negociação	Sim (art. 3º)	Sim (art. 4º)	Não trata do assunto	Sim (arts. 5º a 8º)	Sim (arts. 3º a 6º)	Sim (arts. 6º e 14)	Sim (arts. 3º e 5º)	Sim (arts. 4º e 5º)
Disposições específicas sobre a atuação do Judiciário	Não trata do assunto	Não trata do assunto	Sim (art. 9º)	Não trata do assunto	Não trata do assunto	Sim (art. 7º)	Sim (art. 8º)	Sim (arts. 4º e 5º)
Especificação de serviços essenciais	Sim (arts. 7º e 8º)	Sim (art. 5º)	Não trata do assunto	Sim (art. 13)	Sim (arts. 10 e 11)	Sim (art. 9º)	Sim (arts. 10 e 11)	Não trata do assunto
Contingente percentual mínimo para serviços essenciais	Não trata do assunto	Não trata do assunto	Sim – 50% (art. 7º)	Sim – 30% (art. 12)	Não trata do assunto	Não trata do assunto	Não trata do assunto	Sim – 1/3 (art. 8º)
Abuso do direito de greve	Sim (arts. 10 e 11)	Sim (arts. 10 e 11)	Não trata do assunto	Sim (art. 15)	Sim (art. 13)	Sim (art. 12)	Sim (art. 13)	Sim (art. 9º)