

# Propostas legislativas de regulamentação do direito de greve do servidor público: análise do PL 45/2022 sob a perspectiva dos direitos humanos

## Legislative proposals to regulate public servants' right to strike: an analysis of Bill 45/2022 from a human rights perspective

• Stella Mendes de Castro Reis

### RESUMO

O artigo examina, a partir de uma perspectiva crítica, os projetos de lei apresentados nas duas Casas Legislativas Federais após 1988 com intuito de regulamentar o direito de greve de servidores públicos civis, face aos ditames do artigo 37, inciso VII da Constituição Federal Brasileira de 1988 (CRFB/88), com ênfase no PL 45/2022. A análise mais detida no referido PL se justifica pelo fato de ele ter sido o mais recentemente apresentado, compilando aspectos restritivos tanto de projetos anteriores quanto da jurisprudência paradigmática sobre o tema, as quais se encontram em dissonância da CRFB/88 e da normativa da OIT, que garantem à liberdade sindical e à greve o *status* de direitos humanos fundamentais. Busca-se explorar os limites impostos ao direito de greve, sob a ótica da liberdade sindical e dos direitos humanos, partindo de uma abordagem qualitativa e utilizando como procedimentos de pesquisa a revisão bibliográfica e documental.

### Palavras-chave

Direito de greve. Servidor público. Direitos humanos. Liberdade sindical. PL 45/2022.

### LEGISLATIVE PROPOSALS TO REGULATE PUBLIC SERVANTS' RIGHT TO STRIKE: AN ANALYSIS OF BILL 45/2022 FROM A HUMAN RIGHTS PERSPECTIVE

### ABSTRACT

The article examines, from a critical perspective, the bills presented in the two Federal Legislative Houses after 1988 with the aim of regulating the right of civil servants to strike, given the dictates of article 37, item VII of the Brazilian Federal Constitution of 1988 (CRFB/88), with an emphasis on Bill 45/2022. The more detailed analysis of this bill is justified by the fact that it was the most recently presented, compiling restrictive aspects of both previous bills and paradigmatic case law on the subject, which are in dissonance with the CRFB/88 and ILO regulations, which guarantee freedom of association and the right to strike the

status of fundamental human rights. The aim is to explore the limits imposed on the right to strike, from the perspective of freedom of association and human rights, using a qualitative approach and bibliographical and documentary reviews as research procedures.

### Keywords

Right to strike. Public servants. Human rights. Freedom of association. PL 45/2022.

## Introdução

Partindo de uma perspectiva crítica dos direitos humanos, Herrera Flores (2000) os compreende como formas discursivas e normativas que buscam reinserir o ser humano no circuito de reprodução e manutenção da vida, fomentando espaços de questionamento, luta e reivindicação. Tal concepção reconhece os direitos humanos como produto cultural e busca reforçar a incompatibilidade de seu pleno desenvolvimento em sociedades com relações socioeconômicas assimétricas e conflitivas, como as sociedades capitalistas, elidida em uma economia política de mercado. Isto porque tais sociedades não expressam a racionalidade própria do ser humano como ser social, mas sim, como um ser mercadológico.

Nesse sentido, compreender os direitos humanos como a recuperação de uma economia política calcada no desenvolvimento de um projeto pessoal e coletivo de vida humana com amplo acesso a bens materiais e imateriais necessários para a vida plena (Gándara, 2013, p. 145-146), perpassa necessariamente por questionar o mundo do trabalho na forma como se apresenta desde o surgimento e a consolidação do capitalismo enquanto sistema hegemônico.

A partir de tais reflexões, é possível, então, afirmar que a liberdade sindical constitui aspecto fundamental dos direitos humanos, assim como seu corolário, o direito de greve. Isto porque tais direitos exprimem a luta dos trabalhadores e suas organizações coletivas pela garantia e ampliação de outros direitos, tais como o trabalho decente, a percepção de remuneração digna, um ambiente de trabalho saudável, entre tantos outros. Concomitantemente à luta por um resgate da dignidade<sup>1</sup> no seio do capitalismo, existe ainda um potencial eminentemente insurgente inerente à realização de greves pelos trabalhadores, o que reflete a ambiguidade desse instituto, assim como do Direito do Trabalho em geral.

O avanço na luta dos trabalhadores e do movimento sindical no contexto histórico que se seguiu após 1945, entre outros fatores, culminou com a incorporação da liberdade sindical e da greve como direitos fundamentais pelo ordenamento jurídico internacional. Instrumentos internacionais de direitos humanos assimilaram tais conceitos sob uma perspectiva democrática.

<sup>1</sup> Expressão utilizada por Abramo (1999) ao se referir às greves protagonizadas pelos Metalúrgicos de São Bernardo e Diadema entre a década de 1970 e 1980 no cenário da redemocratização brasileira.

Dentre eles, podemos citar a Declaração Universal dos Direitos Humanos, publicada em 10 de dezembro 1948, no pós-Segunda Guerra Mundial com intuito de estabelecer condições básicas de sobrevivência e observância à paz, igualdade e liberdade; diversas Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT), como por exemplo a Convenção nº 87, de 17 de junho de 1948, que garantia às organizações sindicais a autonomia coletiva; e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Tratado multilateral adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 16 de dezembro de 1966, cujo objetivo era assegurar direitos econômicos, sociais e culturais, tal como o direito ao trabalho.

Não obstante, os direitos humanos, como produtos culturais e históricos, estão em permanente disputa, de forma que o reconhecimento jurídico formal da liberdade sindical, assim como o direito de greve, não traduz necessariamente sua aplicação nos referidos ordenamentos, especialmente nos espaços nacionais, sendo possível observar diversas violações a tais direitos (Montejo, 2016). Nessa perspectiva, se encontra o presente estudo, buscando refletir acerca da materialização de violações ao direito de greve dos servidores públicos civis no Brasil contidas em projetos de lei (PLs).

Compreendendo e apresentando as particularidades atinentes ao direito de greve de trabalhadores da Administração Pública brasileira quando comparado ao direito de greve do setor privado, importa ressaltar que ambos estão previstos na Constituição Federal de 1988 (CRFB/88), sendo apenas o segundo regulamentado por lei. Ainda que o artigo 37, inciso VII da CRFB/88 tenha previsto a edição de lei específica para regulamentar o direito de greve de servidores civis, tal norma ainda não existe no ordenamento jurídico interno, apesar das inúmeras propostas legislativas com este intento.

Nesse contexto, o artigo, servindo-se de uma abordagem metodológica qualitativa, com predomínio do método dedutivo, buscou apresentar esses diferentes PLs da esfera federal, demonstrando que muitos reproduzem entendimentos proferidos pela Jurisprudência erigida ao longo dos mais de trinta anos de omissão legislativa. Com intuito de aprofundar as análises, optou-se na última seção por proceder a um exame mais detido sobre o Projeto de Lei Complementar 45/2022, que regulamenta o artigo 37, inciso VII da CRFB/88 para dispor sobre o direito de greve dos servidores públicos. A escolha se dá diante da atualidade de sua propositura, além da amplitude oferecida por tal projeto para reflexão acerca das restrições exacerbadas ao direito de greve de servidores públicos, em contraste, muitas das vezes, com as disposições dos instrumentos internacionais e constitucionais que tangenciam a greve e a liberdade sindical. Os procedimentos de pesquisa adotados consistem na pesquisa bibliográfica e documental.

## Liberdade sindical: direito humano dos trabalhadores

A liberdade sindical é considerada um direito humano fundamental desde 1948, a partir do pós-guerra, sendo o primeiro a contar com um suporte de proteção internacional. Encontra guarida em diversos dispositivos internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que dispõe sobre o direito de organização e participação em sindicatos para a defesa de seus interesses. Carrega em seu bojo disposições referentes ao mundo do trabalho, como o acesso a condições justas e favoráveis de labor, a proteção contra o desemprego, a equidade salarial na realização da mesma função, remuneração justa etc. Podem-se citar, ainda, outros dois instrumentos normativos aprovados no plano internacional, em 1966, cujo intento foi garantir a liberdade sindical e seus corolários: o Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Pacto sobre Direitos Civis e Políticos (Silva; Lima; Gondim, 2015, p. 94).

No âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT), também foi editado um sistema internacional de proteção à liberdade sindical, vinculando a todos os países-membros o compromisso de respeitar, promover e concretizar o referido princípio, mormente através das Convenções nº 87 e nº 98. A primeira dispõe sobre as garantias sindicais contra eventuais ingerências estatais e sobre a pluralidade sindical, calcada na possibilidade de criação de várias entidades sindicais em uma mesma base territorial, não tendo sido ratificada pelo Brasil. Já a segunda se direciona ao combate às ingerências indevidas por parte dos empregadores e foi ratificada (Silva; Lima; Gondim, 2015, p. 94).

A preocupação por parte dos organismos internacionais com a efetivação do princípio da liberdade sindical, caracterizado como direito humano fundamental, denota uma mudança de paradigma no seio do capitalismo em virtude da ampliação do Estado de Bem-Estar após as Grandes Guerras, em um período designado como “capitalismo organizado” (Gándara, 2013, p. 141). Isto se deveu, em boa parte, à intensificação das lutas populares organizadas pelos trabalhadores com vistas a garantir direitos sociais, classificados usualmente como aqueles de caráter prospectivo, cuja efetivação se dá por meio da prestação positiva do Estado<sup>2</sup>. À liberdade, tão debatida e reivindicada no contexto do século XVIII com as revoluções liberais, soma-se a

<sup>2</sup>A respeito desta discussão sobre a divisão clássica dos direitos como de primeira, segunda e terceira geração, salienta-se que o presente trabalho não coaduna com um pensamento maniqueísta de que as lutas dos trabalhadores e dos movimentos sociais em cada período se deram sob um formato de “caixinha”, ou seja, uma ideia falaciosa de que determinados direitos foram reivindicados exclusivamente em marcos temporais delimitados. Tal divisão utilizada sob o viés crítico demonstra que em determinados períodos históricos, certas pautas ganharam relevo e conseguiram impor reverberações maiores diante do contexto da luta organizada. Tarrow (2009, p. 99) destacaria ainda outros fatores relacionados ao sucesso na implementação das pautas pelos movimentos sociais, como por exemplo, “oportunidades [...] quando se abre o acesso institucional, quando surgem divisões nas elites, quando os aliados se tornam disponíveis e quando declina a capacidade de repressão do Estado”.

concepção de igualdade no acesso a direitos.

Em relação à sistemática jurídica brasileira no que diz respeito à liberdade sindical, para além das ratificações dos tratados internacionais, ainda que se possa concordar com as críticas relacionadas à manutenção de traços do corporativismo por parte da CRFB/88 em determinados pontos, há que se ressaltar seu forte caráter democrático. A experiência constitucional foi resultado da ampla participação e pressão dos movimentos sociais, incluindo o movimento sindical, que ao longo da década de 1980 despontou uma série de greves e mobilizações populares. Tais pressões resultaram na incorporação da liberdade sindical ao artigo 5º, XVII, e 8º da CRFB/88, os quais preveem a ampla liberdade de associação para fins lícitos, de caráter profissional ou sindical (Brasil, 1988). Nesse sentido, importante destacar que apesar de a liberdade sindical estar diretamente relacionada à liberdade de associação, ambos os conceitos não se limitam à possibilidade associativa dos indivíduos e não devem ser tratados como sinônimos. Baylos Grau (2004, p. 9) afirma que “la libertad sindical se inscribe em uma genérica libertad de asociación de la que constituye uma espécie muy significativa”. Para o autor, a liberdade sindical envolve um direito de associação com objetivo específico de defesa dos direitos dos trabalhadores e possui duas vertentes distintas: a individual e a coletiva.

A vertente individual da liberdade sindical faz referência à relação do trabalhador com a organização sindical e possui uma faceta positiva e outra negativa. A positiva garante que qualquer trabalhador pode formar um sindicato. Ante o panorama de um sindicato já constituído, implica na possibilidade de participar das atividades e da tomada de decisões do sindicato enquanto afiliado, especialmente na eleição de seus dirigentes. A afiliação supõe a aceitação do programa e da estrutura do sindicato e a obrigação de contribuir economicamente mediante cotização. Já a dimensão negativa comporta a ideia de que nenhum trabalhador pode ver-se obrigado a associar-se a alguma entidade coletiva (Baylos Grau, 2004, p. 16-17).

Por sua vez, a dimensão coletiva da liberdade sindical, que se relaciona diretamente ao presente estudo, inclui o “conjunto de derechos y facultades que corresponden al sindicato como sujeto colectivo, y que permiten hablar, diferenciadamente, de una libertad sindical colectiva de organización y una libertad colectiva de actuación” (Baylos Grau, 2004, p. 18). A liberdade de organização está relacionada à autonomia organizativa do sindicato, garantindo sua proteção diante de intervenções do poder público ou do poder privado do empresariado. Ou seja, trata-se de um ideário ou um programa de ação que será livremente articulado pelo sujeito coletivo. Já a liberdade de atuação tangencia o exercício da atividade sindical, tanto na empresa quanto fora dela, e trata-se de meio de ação que muitas das vezes são regulados de forma apartada da liberdade sindical.

O exercício do direito de greve encontra-se precisamente inserido na liberdade de atuação,

além de outros como o a negociação coletiva, somando-se também o direito do sindicato atuar em procedimentos administrativos e judiciais em defesa de seus representados, conforme aponta Baylos Grau (2004, p. 19-20).

## **Greve: direito humano e fundamental<sup>3</sup> – perspectivas críticas**

Assim como a liberdade sindical, o direito de greve também encontra amparo em diversos tratados internacionais e instrumentos normativos nacionais. Porém, relevante salientar que a greve é um fato social por excelência e, portanto, precede à sua regulação jurídica. Trata-se de uma expressão do conflito estrutural produzido entre os interesses de caráter coletivo de empresários e, sobretudo, dos trabalhadores na solução de controvérsias derivadas do trabalho no sistema capitalista, que, se estabeleceu como sistema econômico e forma de organização social hegemônica nos últimos séculos.

Conforme as reflexões propostas por Gándara (2013, p.136), o capitalismo é calcado no princípio da acumulação ilimitada de capital que pressupõe uma evidente assimetria do poder nas relações entre os detentores dos meios de produção e aqueles que lhes estão subordinados, visto que estes últimos somente têm a oferecer sua força de trabalho em troca de salário. Consolidou-se, portanto, uma formação social em que a classe dos trabalhadores é personificada como sujeito subalterno política, social e economicamente.

Nesse contexto, a greve se apresenta historicamente como um mecanismo de autotutela coletiva dos trabalhadores para garantir a implementação de suas reivindicações, exercendo pressão sobre o empregador na busca da autopreservação de seus interesses e do resgate de sua dignidade (Silva; Lima; Gondim, 2015, p. 98). Para certos autores, acrescenta-se que ela carrega em seu bojo, ainda, “um anseio de alterar, inverter, superar a situação de classes sociais ou categorias profissionais” (Menezes, 2013). Ou seja, traduz um elemento revolucionário capaz de despertar na classe trabalhadora um sentimento coletivo de consenso pela necessidade de superação do capitalismo e das desigualdades e opressões que ele fomenta. Há, portanto, uma expressão de ambiguidade neste fenômeno coletivo, porquanto ao mesmo tempo que acaba legitimando o capitalismo ao arrancar-lhe direitos sociais, também carrega consigo um elemento transgressor.

---

<sup>3</sup> Em uma tentativa de distinguir os conceitos de direitos humanos e direitos fundamentais, Menezes (2013, p. 23) aduz que, da análise do rol de direitos fundamentais, verifica-se aqueles que são reconhecidos para seres humanos, mas que também podem ser estendidos a pessoas jurídicas, como por exemplo, o direito ao sigilo de correspondência. Conquanto, quando o direito fundamental, por sua natureza, pode ser titularizado apenas por seres humanos, o autor afirma se tratar de um típico direito humano. Como exemplo, cita o direito à vida, à intimidade, à liberdade de consciência e etc.

Sob diferentes perspectivas, o fenômeno da greve foi assimilado pelo direito em fatos jurídicos. Ao longo do tempo, a greve passou por diferentes fases, como a de criminalização, proibição, reconhecimento e, atualmente, assume a perspectiva de direito e garantia fundamental em diferentes Tratados e Convenções de direito internacional, assim como na Constituição brasileira.

No âmbito da sistemática jurídica nacional, a greve foi reconhecida como direito fundamental dos trabalhadores por meio da CRFB/88 em seu artigo 9º, sendo-lhes conferido o poder de decisão acerca da oportunidade de seu exercício bem como os interesses que devam ser defendidos através dela. Em consonância com o tratamento da greve como um direito humano por parte do direito internacional, a incorporação do direito de greve na Constituição determina seu reconhecimento como direito fundamental, reverberando, assim, traços de imprescritibilidade, inaccessibilidade e irrenunciabilidade (Silva; Lima; Gondim, 2015, p. 99). Cumpre ainda ressaltar o pioneirismo da Carta Fundamental de 1988 no tocante à previsão do direito de greve para servidores públicos civis, em seu artigo 37, VII, passando tal direito a integrar o rol de atividades sindicais.

É possível afirmar, portanto, que a promulgação da CRFB/88 significou o reconhecimento do direito de greve em termos amplos, o que, conjugado com todo o arcabouço conferido à liberdade sindical, permite-nos inferir pela existência de um modelo democrático das relações de conflito.

Entretanto, para real compreensão do direito de greve (bem como da liberdade sindical), somente a análise destes instrumentos normativos acaba sendo insuficiente, não apenas por se limitarem seus aspectos formais, mas, sobretudo porque oculta a historicidade/temporalidade dos direitos e deixa de reconhecê-los como produto concreto de alguma forma de luta social por dignidade humana (Herrera Flores, 2000, p. 37). Como bem observa Gándara(2013, p. 139), é necessário “reconocer que la lucha de los derechos humanos va más allá de su mero reconocimiento formal en los marcos normativos”. Dessa forma, compreender que nenhum direito está dado “magicamente” em nossa sociedade nos permite também reconhecer que os direitos estão constantemente em disputa, de forma que se torna até mesmo possível seu esvaziamento em certos contextos, ainda que se mantenham previstos formalmente.

Herrera Flores (2000, p. 3) descreve que enfrentamos décadas de ofensiva neoliberal e conservadora, protagonizadas por grandes corporações que vêm buscando subverter os papéis do Estado em prol de interesses privados. Nesse sentido, não se trata de exagero afirmar que o direito de greve, corolário da liberdade sindical, pode ter sido um dos primeiros a serem afetados por essa ordem econômica capitalista<sup>4</sup>, na medida em que carrega em seu bojo, conforme já explicitado, um

---

<sup>4</sup> Corroborando esta perspectiva, é possível mencionar a celeridade com que o legislador infraconstitucional tratou de regulamentar o direito de greve. Ao passo que a CRFB/88 foi promulgada em 5 de outubro de 1988, a lei de greve do

elemento insurgente, cuja principal característica é explicitar as tensões e o elemento conflitivo decorrentes da estrutura assimétrica de poder.

No que concerne ao cenário brasileiro, compreendemos o delineamento de novos contornos a partir de 2016, cujas características podemos citar: um processo de avanço da retórica autoritária e de desdemocratização, alterações institucionais com retrocessos sociais graves, inclusive no período da crise sanitária da COVID-19, desintegração do direito do trabalho com vistas a incentivar a racionalidade econômica do mercado em detrimento das disposições democráticas contidas na CRFB/88, mudanças ocasionadas pelo capitalismo de plataforma, precarização dos direitos dos trabalhadores, retração do movimento sindical, entre outros.

Especificamente em relação aos servidores públicos, é possível observar uma tendência ao desmonte das estruturas de seguridade social promovido pelo Poder Público e ataques aos servidores e suas entidades representativas, apresentando-os como portadores de privilégios antagônicos aos interesses da população. Essa lógica de construção do sujeito coletivo dos servidores públicos como inimigos implica não somente no esvaziamento do arcabouço normativo especial de direitos dos servidores (Schlottfeldt; Dutra, 2022, p. 63), mas também no sucateamento de serviços públicos. As restrições ao exercício do direito de greve por parte de servidores públicos foram se consolidando com a atuação do Judiciário e em 2016 ganham uma nova página com o julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 693.456/RJ, o qual será abordado no tópico que se segue.

## **Direito de greve para trabalhadores da Administração Pública sob o regime jurídico estatutário**

A aludida celeridade na edição da lei de greve para reger o setor privado, lei nº 7.783/89, não se estendeu à regulamentação da greve de servidores da Administração Pública. Apesar de o artigo 37, VII da CRFB/88, com a redação da Emenda Constitucional 19/1998, prever a necessidade da elaboração de lei específica para o exercício do direito de greve pelos servidores civis, verifica-se uma omissão legislativa que perdura mais de trinta anos e vem sendo suprida pela atuação do Poder Judiciário.

Esse cenário potencializou uma intensa atuação do STF como verdadeiro criador do direito. Em 2007, alterando seu posicionamento não concretista<sup>5</sup>, no bojo dos Mandados de Injunção

---

setor privado (lei 7.783) foi editada em junho de 1989, menos de um ano após a previsão ampla conferida pelo art. 9º da CRFB/88.

<sup>5</sup>Tal posicionamento consistia na limitação da Corte em apenas declarar a mora legislativa diante da omissão normativa referente a greve de servidores públicos, conquanto sem fornecer parâmetros concretos para o exercício do direito.

670/ES, 708/DF e 712/PA, a Corte definiu a aplicação analógica da Lei nº 7.783/89 no que for compatível, para regulamentar o direito de greve de servidores públicos previsto constitucionalmente (Ebert, 2008).

Outro importante precedente oriundo do STF no que se refere à greve no setor público foi a tese geral fixada no julgamento do já mencionado RE nº 693.456/RJ, pois estabeleceu o *dever* da Administração em proceder com o corte imediato da remuneração de servidor participante de movimento paredista<sup>6</sup> (Brasil, 2016).

Ainda que o objetivo deste estudo não seja precisamente se debruçar de maneira mais aprofundada sobre as decisões paradigmáticas proferidas pelo STF<sup>7</sup>, mas sim sobre a elaboração por parte do Legislativo Federal de projetos de lei (PLs) que visam à regulamentação da greve de servidores públicos civis, importante mencionar que parte desses entendimentos restritivos aplicados pelo STF encontra-se incorporada nos diferentes PLs, sobretudo o PL 45/2022, o qual será analisado mais detidamente. Por isso é relevante a menção acerca da atuação restritiva da Corte.

Passaremos então à discussão acerca do debate no âmbito do Legislativo Federal e como ele vem se construindo em dissonância do dever de efetivação do direito de greve preconizado pelos Tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário e pelo direito internacional de proteção à liberdade sindical, bem como pela CRFB/88, ao passo que se ultrapassamos parâmetros que devem limitar a greve no setor público.

## **Breves comentários sobre os projetos de Lei Federal que visam à regulamentação da greve no setor público**

De acordo com Fernandes e Muniz (2022, p. 39), com o fito de regulamentar o dispositivo constitucional mencionado que versa sobre a greve no serviço público (artigo 37, inciso VII), foram apresentados mais de vinte projetos de lei na Câmara dos Deputados desde 1991, mas nenhum concluído, não se ultrapassando as discussões e apreciações em votações iniciais. Como exemplo, os autores mencionam os PLs nº 401/1991, 4.497/2001, 3.262/2012, 4.532/2012, 45/2022, entre outros. Citam como elementos comuns de tais propostas legislativas questões atinentes a:desconto

<sup>6</sup> Pela maioria de 6 votos a 4, o STF fixou a seguinte tese de repercussão geral: “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” (Brasil, 2016, p. 2).

<sup>7</sup> Uma série de estudos examinam estas decisões e seus impactos jurídicos nas greves dos servidores públicos civis, dentre os quais salientamos os de Ebert (2008), Campos (2013), Muçouçah (2017), Schlottfeldt e Dutra (2022), Fernandes e Muniz (2022).

remuneratório dos dias paralisados, definição de percentuais mínimos de funcionamento de serviços considerados inadiáveis para a comunidade, indicação de atividades classificadas como essenciais e, inclusive, a possibilidade de sanções (incluindo demissões) a servidores participantes de greves declaradas abusivas pelo Judiciário.

O PL nº 4.532/2012, apensado ao PL nº 4.497/2001, prevê a criação do Sistema de Negociação Permanente entre a Administração e os servidores (mesas de negociação)<sup>8</sup> nos três níveis federativos, bem como a suspensão temporária do porte de arma para policiais participantes de movimentos paredistas. Ademais, a proposta indica, ainda, a necessidade de apresentação de plano de reposição das horas paradas como condição para que não haja desconto nos vencimentos, além de determinar que a participação do servidor em movimentos paredistas não pode ser utilizada como critério para sua avaliação, conquanto o período correspondente também não deva ser computado para fins de cumprimento do prazo de estágio probatório (Fernandes; Muniz, 2022, p. 39).

Especificamente em relação à negociação coletiva no setor público, importante salientar que também não houve até o momento a edição de Lei que disponha sua regulamentação<sup>9</sup>, apenas normativas governamentais no âmbito federal. As designadas Mesas de Negociação Nacional Permanente (MNNP) foram criadas em 2003 durante o primeiro mandato presidencial de Lula e extintas em 2016, no governo Temer (2016-2018), permanecendo desta forma durante os quatro anos de gestão de Bolsonaro (2019-2022). Sua reestruturação se deu apenas em fevereiro de 2023, por meio da Portaria nº 3.634/23 do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), após a eleição de Lula novamente como chefe do Executivo Federal. No evento de assinatura da referida Portaria, a Ministra Esther Dweck afirmou que o Governo Federal atualmente vem elaborando um novo PL para regulamentação das Mesas de Negociação Nacional Permanentes (MNNP), a fim de evitar a possibilidade de supressão desses elementos de gestão democrática, os quais, segundo dados do Governo Federal, possibilitou ao longo de seus 14 anos de existência a realização de aproximadamente 175 acordos com entidades representativas dos servidores, envolvendo a recuperação remuneratória e a reestruturação de carreiras (MGI, 2023).

Já o PL nº 4.497/2001, que atualmente se encontra aguardando a designação de Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), estabelece, em seu texto, a inclusão de atividades como a representação diplomática, os serviços de carceragem e vigilância de presos e

---

<sup>8</sup>As Mesas de Negociação Permanente são mecanismos de caráter democrático, que ampliam o diálogo e a participação nas relações entre a Administração e os servidores públicos, de modo que as entidades representativas negociam diretamente questões atinentes às suas relações jurídicas, como, por exemplo, recomposições na remuneração em decorrência de perdas inflacionárias.

<sup>9</sup> Cita-se a tentativa de regulamentação por meio do PL nº 3.831/2015, que estabelecia “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” (Brasil, 2015). Entretanto, tal projeto foi vetado integralmente, em 2017, pelo então presidente Michel Temer.

serviços de educação e saúde no rol de atividades consideradas essenciais (Fernandes; Muniz, 2022). Vislumbra-se, portanto, que o referido PL busca ampliar, no âmbito do serviço público, as atividades essenciais elencadas no artigo 11 da Lei 7.783/89 (lei destinada aos trabalhadores submetidos ao regime celetista).

Por sua vez, o PL nº 3.262/2012 também visa alterar o rol de serviços considerados essenciais, acrescentando a ele as atividades ligadas aos serviços postais. Além disso, aponta um percentual mínimo de 70% a se manter na ativa por ocasião das paralisações, para garantir a prestação de atividades inadiáveis à comunidade (Fernandes; Muniz, 2022).

Em pesquisa no portal de busca do Senado Federal, foi possível observar um total de aproximadamente 10PLs apresentados com intuito de disciplinar o exercício do direito de greve de servidores públicos a partir de 1989 (posteriormente à CRFB/88), bem como propostas correlatas a tal direito. São eles os Projetos de Lei do Senado nº 88/1989, 42/1994, 94/1995, 84/2007, 710/2011, 120/ 2013, 287/2013, 327/2014, 375/2018, 5.595/2020. À exceção do último, que se encontra em tramitação, todos os demais não foram aprovados, já havendo ocorrido o arquivamento. Por meio da leitura das ementas, foi possível aferir que, de maneira semelhante aos projetos propostos na Câmara dos Deputados, os do Senado também tangenciaram a definição de diretrizes para a negociação coletiva no âmbito da Administração Pública nas três esferas, de forma a regulamentar a Convenção nº 151 da OIT<sup>10</sup> e buscando dar um passo adiante do que vinha sendo realizado nas Mesas Nacionais de Negociação, para englobar servidores estaduais e municipais. Além disso, foi possível observar também a preocupação do legislador com a indicação das atividades essenciais em rol apartado daquele previsto na Lei nº 7.783/1989.

O PL nº 375/2018, a nosso ver, tinha destaque, pois visava assegurar aos grevistas o emprego de meios pacíficos destinados a persuadir os servidores a aderirem à greve, assim como dispor acerca da autorregulamentação do direito de greve pelas entidades sindicais e da compensação dos dias paralisados, de modo que é possível notar uma preocupação com a efetivação da liberdade sindical. Noutro giro, é possível destacar, ainda, a fixação de um rol de serviços essenciais, com percentuais mínimos de atuação durante a greve que chegam, em alguns casos a 80%. Ademais, verifica-se a previsão de criação de Observatórios das Relações de Trabalho no Serviço Público, nos três âmbitos federativos, de caráter tripartite, além da definição de competência para julgamento de ações envolvendo o direito de greve sendo da Justiça Comum, Federal e Estadual (Brasil, 2018).

Salienta-se, ainda, o PL nº 5.595/2020, proposto no contexto da pandemia da COVID-19,

---

<sup>10</sup> Tal convenção estabelece o Direito de Sindicalização e Relações de Trabalho na Administração Pública, prevendo expressamente a possibilidade de negociação coletiva para os servidores (OIT, 1981).

com intento de conferir à Educação Básica e de Ensino Superior em formato presencial o status de serviços e atividades essenciais, estabelecendo diretrizes para o retorno presencial às salas de aula após o período de isolamento social (Brasil, 2020). Nesse ponto, importante levantar reflexões acerca da possibilidade de inclusão da educação no rol de atividades essenciais da Lei nº 7.783/1989, assim como em eventual rol de serviços públicos essenciais a ser definido em lei de greve específica do funcionalismo público<sup>11</sup>. Isto porque tal entendimento afronta decisões já proferidas pelo Comitê de Liberdade Sindical (CLS) da OIT, o qual já dispôs os critérios para definição de determinada atividade como essencial e já manifestou que o ministério de aulas em escolas públicas não se trata de atividade essencial para fins de greve (Ebert, 2008). A discussão acerca dos percentuais de trabalhadores que devem permanecer na ativa em casos de serviços essenciais será abordada no tópico posterior.

Após este breve panorama geral das propostas legislativas no âmbito federal acerca da regulamentação da greve de servidores públicos, passaremos ao exame mais aprofundado do PL nº45/2022, proposto na Câmara dos Deputados. A escolha por este projeto se deu em decorrência da atualidade de sua propositura (04 de abril de 2022), bem como da possibilidade de análise das restrições ao direito de greve dos servidores públicos, ressaltando que este é corolário da liberdade sindical. Da mesma forma, possibilita-nos aplicar a lente dos direitos coletivos como direitos humanos a este grupo de trabalhadores, ainda que existam inegáveis particularidades por se tratar de serviço público.

## **O PL 45/2022: restrições ao direito de greve dos servidores públicos civis e sua dimensão antissindical**

O PL 45/2022, suas relações com a jurisprudência sobre a greve no serviço público erigida pelos Tribunais Superiores (sobretudo o STF), assim como o contexto em que o referido projeto foi apresentado, nos permitem realizar reflexões acerca das restrições ao direito de greve no serviço público brasileiro e a incongruência com os ditames constitucionais que garante à greve o status de direito fundamental, inclusive no serviço público, conforme sustentamos. A princípio, trataremos de realizar uma análise crítica de pontos do PL 45/2022 que, a nosso ver, estão em desconformidade com a máxima realização dos princípios constitucionais referentes aos direitos sociais, para, em seguida, pensarmos os efeitos deletérios para a concretização da liberdade sindical como um direito humano.

---

<sup>11</sup> Ressalva-se que não se trata do entendimento da essencialidade das atividades educacionais em seu viés político, pedagógico, de formação social dos indivíduos, ou como um direito público subjetivo, mas tão somente para fins de greve.

Inicialmente, propomo-nos a apresentar as críticas em relação à extensão da proibição do direito de greve aos policiais civis<sup>12</sup>, em virtude da equiparação dos serviços desenvolvidos por esta categoria àqueles prestados pelos militares, estendendo, portanto, a proibição contida no artigo 142, §3.º, IV, da CRFB/88<sup>13</sup>. Trata-se de uma visão que afirma o intento de manutenção da ordem e da segurança pública no sentido de proporcionar o “bem comum” e a “coesão social”, contudo, como bem observam Silva e Gondim (2017, p. 8), na prática, ela se distancia “de diretriz hermenêutica geral que afirma que as restrições a direitos fundamentais devem ser limitadas e dentro da razoabilidade”. Ou seja, a proibição da realização de greves por policiais civis acaba por se afastar da compreensão constitucional democrática de que os direitos fundamentais, como o direito de greve, devem ser maximizados e não reduzidos, como ocorre no presente caso, na medida em que a CRFB/88 não faz qualquer menção expressa à tal restrição.

Em seguida, faz-se necessário refutar o entendimento majoritário (tanto da doutrina quanto da jurisprudência) em relação ao corte de ponto obrigatório e imediato em caso de greve de servidor público, que utiliza como sustentáculo principal o argumento da suspensão do vínculo administrativo ou do contrato de trabalho (Muçouçah, 2017, p. 370). A própria justificativa do PL 45/2022 no sentido de que o trabalhador deve “colocar sua pele à risca” (Brasil, 2022a, p. 4) demonstra o pouco apreço do legislador à concretização do poder equilibrador ou compensatório decorrente do exercício da autotutela. Diversos autores questionam a supressão do salário em caso de participação em movimento paredista<sup>14</sup>, entretanto, optamos por destacar o fato de que o próprio julgamento do Recurso Extraordinário nº 693.456/RJ, em que foi definido o dever da Administração de proceder imediatamente com o desconto, comportou uma votação acirrada (6 votos a 4) e votos divergentes bastantes elucidativos. Salientamos a divergência levantada pelo ministro Edson Fachin, para quem a referida tese é sinônimo da aniquilação do direito de greve do servidor. Nas palavras do ministro, “o tema merece ponderações cuidadosas desta Suprema Corte, uma vez que a adesão de servidor a movimento grevista não pode representar uma opção economicamente intolerável ao grevista e ao respectivo núcleo familiar” (Brasil, 2016, p. 83).

Depreende-se, portanto, a preocupação do ministro em tornar um direito constitucionalmente

---

<sup>12</sup> Silva e Gondim (2017, p. 8), em seu estudo sobre a greve dos Bombeiros Militares do Rio de Janeiro, discutem ainda o enquadramento de algumas categorias de funcionários públicos como militares pelo ordenamento jurídico brasileiro ao passo que em outros países não o são, citando como exemplo os controladores de voo e o próprio Corpo de Bombeiros.

<sup>13</sup> Artigo 142, § 3º, IV - ao militar são proibidas a sindicalização e a greve (BRASIL, 1988).

<sup>14</sup> Souto Maior (2010, p. 183) compreende que existe uma tradição histórica que tratou de incorporar ao patrimônio jurídico dos servidores o não desconto dos salários, considerando ilegal qualquer manifestação em sentido contrário, pois importaria em afronta aos princípios do não retrocesso social e da condição mais benéfica. Por seu turno, Schlottfeldt e Dutra (2022, p. 71) acrescentam que “não seria concebível que o exercício de um direito levasse ao sacrifício da própria sobrevivência, vinculada ao recebimento de salário”.

previsto impraticável, ao passo que, na realidade, importaria na perda de sua principal verba de caráter alimentar, a remuneração. Muçouçah (2017) acrescenta, ainda, o caráter antissindical do desconto obrigatório, pois além de não reconhecer a desigualdade intrínseca à relação entre os servidores públicos e a Administração (decorrente do princípio da hipossuficiência do trabalhador), faz com que os primeiros tendam a permanecer estáticos diante da dinâmica sindical, vez que teriam que renunciar a seu único meio de subsistência, o salário (que, no caso de servidor público, se trata conceitualmente de remuneração). Nas palavras do autor: “a liberdade sindical acaba por ser afetada em uma de suas principais formas de ação, qual seja, a greve” (Muçouçah, 2017, p. 374).

Outro ponto questionável do PL 45/2022 diz respeito à permissão conferida à Administração para terceirizar, conceder ou privatizar parte ou totalidade do serviço afetado pela greve. Até mesmo o STF, em sede da ADI nº 4.857/DF (Brasil, 2022b), ao decidir sobre a substitutibilidade dos servidores públicos grevistas fez ressalvas, definindo que a substituição só poderia ocorrer no caso de serviços públicos essenciais, ao passo que o PL não menciona qualquer distinção. Cotejando tal dispositivo àquele que determina o corte de ponto obrigatório, o resultado a que se conclui é verdadeira inviabilização da greve, sendo relevante mencionar, conforme aponta Menezes (2013, p. 58), que até mesmo a lei de greve do setor privado, em seu artigo 7º, parágrafo único<sup>15</sup>, reconhece proteção contra a substituição de trabalhadores em greve por novos trabalhadores.

Parte do PL 45/2022 que também possui proeminência é a que trata da participação em movimento grevista como decisão individual e livre do trabalhador, afrontando toda a dimensão coletiva atinente ao fenômeno da greve. Menezes (2013, p. 58) adverte que esta “proteção” ao trabalhador que insiste em trabalhar, trata-se, em verdade de proteção ao empregador, destacando que o ato individual de seguir exercendo a função de trabalho colide com o direito coletivo garantido, ressaltando a licitude dos piquetes exercidos sem violência física e moral como forma legítima de persuasão.

Outra reflexão acerca dessa perspectiva individualista que defende a possibilidade de não adesão do trabalhador à greve está associada à consolidação do neoliberalismo enquanto sistema hegemônico, sobretudo, a racionalidade neoliberal, descrita por Dardot e Laval (2016). A assimilação do homem como uma empresa de si, como um sujeito neoliberal ou empresarial<sup>16</sup>, constituiu-se ao longo da história através do desenvolvimento de uma lógica das relações humanas calcada na regra do lucro máximo, ou seja, da mercantilização das relações sociais (Dardot; Laval, 2016, p. 318). Essa mercantilização adquiriu a forma de contratualização e carrega em seu bojo uma ideia de plena e total liberdade e de compromisso voluntário dos sujeitos. Porém, os autores

---

<sup>15</sup> Artigo 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 artigos. 9º e 14 (Brasil, 1989).

<sup>16</sup> Fruto dos efeitos psíquicos ocasionados pelo avanço do neoliberalismo, que proporcionou a associação completa entre o homem e as atividades produtivas que desempenha (Dardot; Laval, 2016).

destacam o fato de que existe algo de diferente nessa liberdade subjetiva, os denominados “dispositivos de eficácia”. Tais dispositivos são estratégias que operam tipos de gestão das mentes capazes de produzir um novo ideal de homem: calculador e produtivo, apto a funcionar no grande circuito da produção e do consumo.

É neste cenário de avanço do individualismo moderno na forma dessa racionalidade neoliberal e, simultaneamente, de retração do movimento sindical, sobretudo após 2016 no Brasil, que o texto legislativo propõe uma “escolha individual” do servidor em aderir ou não à greve, após pelo menos três décadas de expansão de dispositivos ideológicos que lograram a fomentar a mercantilização das relações subjetivas. Falar em “liberdade de escolha” de participação em movimentos paretistas requer muito mais que um apelo à consciência individual do trabalhador, pois compreende dimensões estruturais que interferem em suas decisões pessoais. Isso justifica, em parte, o empreendimento deste artigo no sentido de problematizar atuações institucionais que limitam exacerbadamente o direito de greve. Portanto, a redação do PL 45/2022, inserida no contexto de prevalência da racionalidade neoliberal, insiste em nos fazer crer que as escolhas são individuais, conquanto uma interpretação mais profunda nos leva a problematizar esta individualidade apartada da perspectiva coletiva.

Dando sequência à análise dos dispositivos do PL 45/2022 – que assimilam, muitas das vezes, as interpretações jurisprudenciais dominantes sobre o tema – relacionados à restrição exacerbada ao direito de greve de servidores, cita-se o estabelecimento de elevados percentuais de trabalhadores que devem permanecer na ativa durante a paralisação, sob a justificativa de garantir a prestação de serviços essenciais à comunidade<sup>17</sup>. Nesse ponto, convém destacar que, apesar do posicionamento majoritário da doutrina trabalhista confluir no sentido de compreender o rol do artigo 10 da Lei 7.783/1989 (o qual elenca as atividades essenciais no setor privado) como taxativo, a jurisprudência apresenta divergências de posicionamento. No âmbito público<sup>18</sup>, o PL em comento busca sanar estas divergências definindo todos os serviços públicos como essenciais e, especificamente os serviços de saúde, previdenciários, segurança e educação, como atividades inadiáveis. No caso destas últimas, 80% dos trabalhadores deveriam permanecer na ativa e, no caso dos demais serviços públicos, metade da categoria.

Importante, porém, mencionar que os debates durante a Constituinte já demonstravam a preocupação com os parâmetros de definição das atividades essenciais, de modo a prevenir

---

<sup>17</sup> Importante ainda ressaltar que existe distinção entre os serviços essenciais e as “atividades inadiáveis da comunidade”, previstas no artigo 11, parágrafo único, da Lei 7.783/89. Souto Maior (2010, p. 183) afirma que as atividades inadiáveis são “serviços essenciais em sentido estrito”, ressaltando a definição conferida pelo Comitê de Liberdade Sindical da OIT: “aqueles cuja interrupção poderia colocar em perigo a vida, a segurança ou a saúde da população” (OIT, 2016). Ou seja, a OIT possui uma conceituação específica dos serviços essenciais para fins de greve, que visa garantir a ponderação dos diversos direitos fundamentais com o direito também fundamental de greve.

<sup>18</sup> Destaca-se que o Ministro Dias Toffoli, em seu voto no julgamento do Recurso Extraordinário nº 693.456/RJ chegou a afirmar que todo serviço público deve ser equiparado à atividade essencial (Brasil, 2016, p. 59).

restrições infraconstitucionais ao direito de greve (Schlottfeldt; Dutra, 2022, p. 78-79). Nesse mesmo sentido, Paixão (2016, p. 66) adverte que a fixação de percentuais mínimos elevados (que em alguns casos chegam a 80% para atividades consideradas essenciais) tem o condão de inviabilizar o exercício de tal direito.

Em suas análises acerca do direito sindical espanhol, Baylos Grau (2013) tece importantes considerações sobre o tema da definição dos serviços públicos essenciais<sup>19</sup>. A primeira delas é uma crítica ao fato de se concentrar nas mãos do poder público a autonomia para impor restrições ao direito de greve, afirmando que tais instrumentos reguladores do exercício deste direito ignora o marco da autonomia coletiva, pois se centra na intervenção da autoridade pública sem fomentar a participação sindical na autorregulação do conflito. Ou seja, o autor defende uma ampliação da participação dos sujeitos coletivos tanto na definição de se o serviço deve ou não ser considerado essencial, quanto na consideração do percentual mínimo a ser prestado à comunidade. Afirma que essa estrutura normativa que desconsidera a autonomia coletiva sacrifica o direito de greve. Apesar de no Brasil não ficar a cargo da autoridade administrativa a definição dos serviços essenciais, os quais muitas das vezes acabam sendo fixados por decisão judicial que analisa a abusividade dos conflitos coletivos no bojo de dissídio coletivo, parte da crítica apontada pelo autor aplica-se ao PL em comento. Isto porque engloba a falta de previsão de autorregulação do conflito por parte dos sindicatos, de modo que a predefinição legal de percentuais elevados alija a atuação das entidades coletivas.

A outra consideração pertinente diz respeito à extensão e intensidade deste serviço mínimo necessário durante a greve. O autor afirma que tal serviço mínimo deve expressar a solução do conflito inerente à realização da greve no setor público, pois há um contraponto do direito fundamental à greve em relação a outros direitos fundamentais paralisados em função dela. Baylos Grau (2013, p. 76-77) defende que o perigo representado pela greve deve ser analisado caso a caso e define alguns critérios para observar essa extensão, o que denomina “técnica de determinação da cláusula geral da essencialidade do serviço”. Assim, para delimitação de tais serviços, deverão ser ponderados os seguintes fatores: i) a duração da greve convocada; ii) a extensão pessoal da greve; iii) o âmbito territorial sobre o qual se projeta a greve; iv) a possibilidade de substituição do serviço essencial paralisado por outros que não tiveram seu funcionamento afetado; v) o grau de interferência da greve sobre os direitos fundamentais afetados (Baylos Grau, 2013, p. 79). Dessa forma, cotejando tais variáveis, é possível mensurar a imposição de um serviço mínimo a ser mantido durante a greve de forma ponderada.

---

<sup>19</sup> Convém explicar que no caso do ordenamento espanhol, consiste em uma atribuição do Executivo, enquanto autoridade de governo, determinar quais setores devem ser considerados serviços essenciais, assim como o mínimo de trabalhadores que devem continuar na ativa durante a greve, sendo possível um controle judicial posterior (Baylos Grau, 2013, p. 74).

O PL que está sendo analisado não leva em consideração nenhuma das possibilidades de variação circunstancial elencadas, definindo uma regra geral, qual seja, o percentual mínimo de 50% na ativa. Não há ponderação, por exemplo, de que pode se tratar de uma greve de duas horas de duração, tempo insuficiente para afetar substancialmente o serviço oferecido, caso em que a participação de apenas metade da categoria pode vulnerar o movimento grevista em virtude da perda da capacidade legítima de causar prejuízos.

Noutro giro, em relação à possibilidade de instauração de processo administrativo disciplinar (PAD) para apuração da ilicitude da greve e a aplicação das penalidades imediatas (advertência e suspensão, conforme dispõe o PL) quando os servidores grevistas não reassumirem o cargo em casos em que a greve é considerada ilícita pela própria Administração, o Ministro Barroso, quando do julgamento da ADIs nº 1.306 e 1.335, destacou que se trata de uma forma de sanção ao movimento, pois parte da premissa de que a greve é ilícita, o que é inconstitucional (STF, 2018). Apesar de seu voto ter sido vencido, a observação do ministro, a nosso sentir, é pertinente e nos permite aventar uma hipótese, a qual foge do escopo de perquirição do presente artigo: nos julgamentos do STF que tangenciam de alguma forma o direito de greve de servidores públicos, as divergências levantadas tendem a dispor uma visão mais alinhada com a preservação do fato jurídico da greve enquanto um direito fundamental quando comparadas às teses fixadas pela maioria da Corte.

Por fim, vale ressaltar que, em sua exacerbada concisão, o PL 45/2022 não fez qualquer menção à possibilidade ou hipóteses de negociação coletiva para os servidores públicos. A discussão sobre negociação coletiva no setor público já foi abordada neste artigo, porém cumpre ainda ressaltar o julgamento da ADI 492/1992 (Brasil, 1992), em que o STF considerou inconstitucional o direito de negociação coletiva para os servidores civis, aplicando como justificativa a já superada teoria da unilateralidade<sup>20</sup>, tendo em vista a ratificação da Convenção nº 151 da OIT pelo Brasil em 2010, assim como a Recomendação nº 159 também da OIT, as quais preveem expressamente a negociação coletiva para servidores estatutários, demonstrando uma mudança de paradigma no sentido de superação dessa lógica administrativista unilateral.

O que se pretende com a defesa da legitimidade de negociação coletiva pelos servidores não é endossar posicionamentos no sentido de criminalização da greve em prol da “boa negociação coletiva”, mitigando todo o elemento conflitivo que permeia o primeiro fenômeno. Percebemos de forma crítica, na esteira das lições de Herreira Flores (2000, p. 9), concepções calcadas no liberalismo racionalista, que pregam o fim do antagonismo inerente à concepção pluralista de

---

<sup>20</sup> A unilateralidade se contrapõe à perspectiva pluralista. Esta última, por sua vez, defende que a relação de trabalho deve ser norteada pelo viés democrático, visando à participação ativa dos trabalhadores, dentre os quais se incluem os servidores públicos. Trata-se, portanto, da sua inserção efetiva no diálogo social travado para a regulamentação de suas relações jurídicas e para solução de seus conflitos, com alinhamento aos desígnios da CRFB/88 (Silva; Gondim, 2017).

conflito nas relações de trabalho, bem como a condução de uma ação social que trata o político como consenso, que descarta os conflitos sociais. A crítica aqui levantada consiste, precisamente, na forma como foi erigido o PL 45/2022, alijando de seu escopo temáticas que perpassam pelo debate da liberdade sindical (como é o caso da negociação coletiva) e a necessidade dos servidores de terem suas pautas minimamente recebidas e analisadas pelos gestores<sup>21</sup>. Vislumbra-se, portanto, o reforço a uma noção de Administração pouco afeita ao diálogo e à construção coletiva.

Diante da presente análise, é possível conceber queo PL 45/2022, o mais recente PL apresentado com o escopo de regulamentar o artigo 37, inciso VII da CRFB/88, contém restrições exacerbadas ao direito de greve de servidores públicos civis, em dissonância do arcabouço jurídico-normativo nacional e internacional, que eleva tal direito à condição de direito fundamental humano. Igualmente importante observar que tal PL absorve uma série de entendimentos jurisprudenciais sobre o tema, que, portanto, já vêm sendo aplicados atualmente quando da judicialização do fenômeno coletivo. O espaço judicial, sobretudo no STF, por meio de decisões com repercussão geral, se converteu, conforme já mencionado, em uma arena direcionada à restrição do direito de greve, tendência que poderá se consolidar no âmbito legislativo, caso seja aprovado o PL 45/2022.

Tal restrição consubstancia afronta à liberdade sindical, na forma como foi erigida pelos organismos internacionais de proteção ao trabalho digno, assim como no processo constituinte que deu origem à CRFB/88, em que os movimentos sociais assumiram a luta por uma série de direitos sociais, além de dignidade e democracia. O processo de afirmação das coletividades dos trabalhadores, norteados pela liberdade sindical, não deve ser asfixiado por leis ou decisões que reduzam a aspectos formais, esvaziando sua eficácia na prática. Como bem nos adverte Herrera Flores (2000, p. 7), os direitos humanos não devem ser entregues à lógica neoliberal de competitividade e da prevalência do mercado, sendo necessária a retomada da ação política.

## Considerações finais

A liberdade sindical, assim como o direito de greve (que pode ser enquadrado numa dimensão coletiva da primeira) foram elevados ao patamar de direitos humanos fundamentais pelo ordenamento internacional e pelo direito constitucional brasileiro, de modo que devem ser protegidos e fomentados pela atuação do Estado e suas instituições. Isto porque tais direitos se relacionam diretamente à consolidação de outros direitos humanos (direito a ter direitos), como o trabalho em condições dignas e isonômicas, a remuneração equitativa e satisfatória e etc., axiomas

---

<sup>21</sup> Vale ressaltar que muitas greves são deflagradas no âmbito da Administração Pública com o intuito de pressionar os gestores a negociarem.

estruturantes para consolidação do Estado Democrático.

Não obstante, apesar de sua positivação formal, o estudo buscou ressaltar, na esteira das lições de Herrera Flores (2000), que os direitos humanos são produto concreto de uma luta social e, portanto, estão em constante disputa, tendo em vista sua localização no seio do modo de produção capitalista. Destaca, portanto, a necessidade de observação da historicidade/temporalidade, ou seja, do contexto material e histórico em que tais direitos são produzidos, ressaltando que no atual cenário de avanço do neoliberalismo globalizado, pode-se conceber um retrocesso na luta pela garantia dos direitos humanos no Brasil.

O presente trabalho buscou explicitar um destes retrocessos, qual seja, as restrições infraconstitucionais impostas ao direito de greve, com enfoque para o caso dos servidores públicos civis, materializadas sob a forma de decisões judiciais, leis e de propostas legislativas, que visam à regulamentação do direito de greve neste setor, tendo em vista a anomia legislativa decorrente da inexistência da lei específica constitucionalmente prevista.

Após a descrição de um breve panorama dos PLs federais apresentados em ambas as Casas Legislativas desde 1988 (ano da promulgação da CRFB/88), examinou-se mais detidamente o PL 45/2022, sendo possível observar a consubstanciação de parte da jurisprudência do STF em relação à greve no setor público na redação do projeto.

Elaborado de forma bastante enxuta, o PL 45/2022 acabou por explicitar ditames exacerbadamente restritivos ao direito de greve dos servidores, como por exemplo, a ampliação excessiva do rol de serviços considerados essenciais (o PL não faz distinção entre serviço público e serviço essencial, definindo apenas as atividades inadiáveis à comunidade), conseqüentemente, o estabelecimento de percentuais elevados de trabalhadores a se manterem ativos durante a greve. Ademais, privilegiou posturas individualistas de não adesão ao movimento, corroborando a lógica dominante neoliberal calcada no individualismo e na descrença em relação à luta coletiva, que ocasionou uma retração ampla do movimento sindical. Cita-se ainda como elementos restritivos a possibilidade indiscriminada de terceirizar, conceder ou privatizar parte ou totalidade do serviço afetado pela greve e a falta de previsão de negociação coletiva entre a Administração e seus servidores.

Em suma, a prevalência do princípio da continuidade dos serviços e da lógica administrativista, com a redução do espaço de incidência dos direitos fundamentais coletivos é o que se depreende do PL 45/2022, a *contrario sensu* das previsões normativas internacionais de garantia da greve como um direito humano fundamental. A interpretação calcada na historicidade/temporalidade nos permite compreender que se trata de um contexto mais amplo de retrocessos sociais e coletivos que atingem o conjunto dos trabalhadores e os servidores públicos, com suas particularidades.

## Referências

### a) Legislação

BRASIL. **Projeto de Lei nº 45, de 04 de abril de 2022**. Regulamenta o Art. 37, inciso VII da Constituição para dispor sobre o direito de greve dos servidores públicos. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2022a]. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2155087&filename=PLP%2045/2022](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2155087&filename=PLP%2045/2022). Acesso em: 26 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 5595, de 18 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre o reconhecimento da Educação Básica e de Ensino Superior, em formato presencial, como serviços e atividades essenciais. NOVA EMENTA Reconhece a educação básica e a educação superior, em formato presencial, como serviços e atividades essenciais e estabelece diretrizes para o retorno seguro às aulas presenciais. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2020]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2267745>. Acesso em: 26 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 3831, de 02 de dezembro de 2015**. Estabelece 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. Brasília, DF: Senado Federal, [2015]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2057818>. Acesso em: 26 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 375, de 09 de agosto de 2018**. Dispõe sobre o exercício do direito de greve dos servidores públicos, de que trata o inciso VII do art. 37 da Constituição Federal. Brasília, DF: Senado Federal, [2018]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/134198>. Acesso em: 26 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 25 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. **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: Câmara dos Deputados, [1989]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17783.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17783.htm). Acesso em: 25 jan. 2023.

### b) Jurisprudência

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.857/DF – Distrito Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Decreto n. 7.777/2012. Servidores Públicos Federais. Medidas para continuidade de atividades e serviços públicos dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal durante greves, paralisações ou operações de retardamento de procedimentos administrativos [...]. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 14 de março de 2022b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15350592656&ext=.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2024.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 693.456/RJ– Rio de Janeiro.** 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 edireito de greve. Descontos dos dias parados em razão do movimento grevista [...]. Relator: Min. Dias Toffoli, 27 de outubro de 2016. Disponível em: [redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13866341](http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13866341). Acesso em: 29fev. 2024.

### c) Bibliografia

ABRAMO, Lais Wendel. **O resgate da dignidade: greve metalúrgica e subjetividade operária.** Campinas: Editora da Unicamp, 1999.

BARBATO, Maria Rosaria; PEREIRA, Flávia Souza Máximo. **Proteção em face de condutas antissindicais: a ausência de uma legislação sistemática protetiva e os novos ataques ao direito fundamental à liberdade sindical.** In: Congresso Nacional do Conselho de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI, 2012, Uberlândia. Anais [...]. Publica Direito, 2012. Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=9a49a25d845a483f>. Acesso em: 29fev. 2024.

BAYLOS GRAU, Antonio. **Sindicalismo y derecho sindical.** Madrid: Bomarzo, 2004.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo.** São Paulo: Boitempo, 2016.

EBERT, Paulo Roberto Lemgruber. O novo perfil da greve de servidores públicos. Análise da Lei nº 7.783/89 à luz dos acórdãos proferidos pelo STF no julgamento dos Mandados de Injunção nº 670/ES, 708/DF e 712/PA. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n. 1722, 19 mar. 2008. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/11066>. Acesso em: 27 jul. 2023.

FERNANDES, André Dias; MUNIZ, Valdélcio de Sousa. Lei de Greve para o serviço público: (in)aplicação das regras da iniciativa privada, inércia legislativa e protagonismo do Judiciário. **Revista Direito e Liberdade: RDL**, Natal, RN, v. 24, n. 3, p. 31-71, set./dez. 2022. Disponível em: [http://ww2.esmarn.tjrn.jus.br/revistas/index.php/revista\\_direito\\_e\\_liberdade/article/view/2723](http://ww2.esmarn.tjrn.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/view/2723). Acesso em: 25 jan. 2023.

GÁNDARA, Manuel. Derechos humanos y capitalismo: reflexiones en perspectiva socio-histórica. **Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales**, nº 10, Julio-Diciembre2013.

HERRERA FLORES, Joaquín. Hacia una visión compleja de los Derechos Humanos. In: **El vuelo de anteo.** Bilbao: Desclée de Brouwer, 2000. p. 19- 78.

MENEZES, Cláudio Armando Couce de. **O Direito Fundamental de Greve sob uma Nova Perspectiva.** São Paulo: LTr, 2013.

MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS [MGI]. **Ato de Assinatura do Protocolo da Mesa Nacional de Negociação Permanente.** Brasília: Ministério da Gestão e da Inovação. 1 vídeo (1h 6min 6s). Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=mEmGKNx8z9Y&ab\\_channel=Minist%C3%A9riodaGe%t%C3%A3oedaInova%C3%A7%C3%A3o](https://www.youtube.com/watch?v=mEmGKNx8z9Y&ab_channel=Minist%C3%A9riodaGe%t%C3%A3oedaInova%C3%A7%C3%A3o). Acesso em: 29 de fev. de 2024.

MONTEJO, Miguel Francisco Canessa. **La libertad sindical em Colombia, Ecuador y Perú.**

**Panorama Laboral Normativo em matéria de Libertad Sindical y Negociación Colectiva em América Latina y Caribe.** Red Española Latino americana de Trabajo y Sindicalismo, 2016. Disponível em: <http://www.relats.org/documentos/DERECHOCanessa2.pdf>. Acesso em: 29fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABAHO [OIT]. **Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical**, junho de 2016. Disponível em: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO:70002:P70002\\_HIER\\_ELEMENT\\_ID,P70002\\_HIER\\_LEVEL:3949309,0](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO:70002:P70002_HIER_ELEMENT_ID,P70002_HIER_LEVEL:3949309,0). Acesso em: 29fev. 2024.

SCHLOTTFELDT, Shana; DUTRA, Renata Queiroz. A greve dos servidores públicos civis em face das reformas de austeridade Um direito constitucional em disputa. **Revista de Informação Legislativa: RIL**. Brasília, DF, v. 59, n. 234, p. 61-88, abr./jun. 2022. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/234/ril\\_v59\\_n234\\_p61.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/234/ril_v59_n234_p61.pdf). Acesso em: 25 jan. 2023.

SILVA, Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da; GONDIM, Thiago Patrício. Conflitos coletivos de trabalho: implicações institucionais e evidências empíricas sobre a greve dos bombeiros militares do Estado do Rio de Janeiro. **Revista da Faculdade Mineira de Direito: RFMD**, Belo Horizonte, MG, v. 20, n. 39, p. 28-60, out./abr. 2017. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/Direito/article/view/P.23187999.2017v20n39p28/11346>. Acesso em: 25 jan. 2023.

SILVA, Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da; LIMA, Henrique Figueiredo de; GONDIM, Thiago Patrício. Direitos Humanos e Liberdade Sindical. A atuação do judiciário em face dos atos antissindicais praticados pelos empregadores: estudo de caso referência. **Revista Fórum de Direito Sindical: RFDS**, Belo Horizonte, MG, a. 1, n. 1, p. 91-111, jul./dez. 2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL [STF]. Plenário julga constitucional decreto da BA sobre greve no serviço público. **Jusbrasil**. Brasília, DF: STF, 2018. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/noticias/589435724/plenario-julga-constitucional-decreto-da-ba-sobre-greve-no-servicopublico#:~:text=Por%20maioria%20de%20votos%2C%20o,em%20caso%20de%20greve%20de>. Acesso em: 29fev. 2023.

TARROW, Sidney. **O poder em movimento**. Petrópolis: Vozes, 2009.

Stella Mendes de Castro Reis

Advogada  
Mestra em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da UFRJ  
Especialista em Direito do Trabalho e Previdenciário  
pela Escola Superior de Advocacia da OAB-MG  
[stellamreis@gmail.com](mailto:stellamreis@gmail.com)