

Rcl 6.568 / SP

V O T O

O SENHOR MINISTRO Eros Grau (Relator): No voto que proferi no julgamento do MI n. 712, de que fui relator, afirmei que "serviços ou atividades essenciais" e "necessidades inadiáveis da coletividade" não se superpõem a "serviços públicos"; e vice-versa. Trata-se aí de atividades próprias do setor privado, de um lado --- ainda que essenciais, voltadas ao atendimento de necessidades inadiáveis da coletividade --- e de atividades próprias do Estado, de outro.

2. Naquela ocasião o Supremo entendeu que a Constituição do Brasil afirma expressamente o direito de greve dos servidores públicos civis --- artigo 37, inciso VII --- e que este preceito constitucional exige a edição de ato normativo que integre sua eficácia. Reconhecida a mora legislativa, cumpriria ao Supremo suprir a omissão legislativa. Isto há de ser dito com todas as letras: esta Corte não se presta, também quando na apreciação de mandados de injunção, a emitir decisões desprovidas de eficácia.

3. Afirmei que não deve ser aplicado ao exercício do direito de greve no âmbito da Administração tão-somente o disposto na Lei n. 7.783/89. A esta Corte caberia traçar os parâmetros atinentes a esse exercício. Mencionei a necessidade de assegurar-se a coerência entre o exercício do direito de greve pelo servidor público e as condições necessárias à coesão e interdependência social, às quais a prestação continuada dos serviços públicos é imprescindível.

4. O exame do objeto desta reclamação permitirá a esta Corte esclarecer e demarcar adequadamente o sentido mais correto e a

Rcl 6.568 / SP

amplitude da decisão proferida no julgamento do MI n. 712. O direito de greve está, sim, integrado ao patrimônio jurídico dos servidores públicos. Dada a índole das atividades que exercem, não é, todavia, absoluto.

5. Breve exame de precedentes no direito comparado será expressivo de como a matéria é regulada em distintos sistemas constitucionais democráticos.

6. Na Itália, a Corte Constitucional tem decidido pela impossibilidade do exercício de greve por certas categorias de agentes públicos¹. Apreciou a sua aplicação a servidores incumbidos de funções de polícia judiciária e de segurança pública nas estradas. Afirmou ser necessária, em especial no que concerne a certas atividades, a imposição de medidas adequadas à proteção de valores fundamentais objeto de proteção constitucional, quais a preservação da vida e a defesa da Pátria.

7. A legislação italiana, corroborando as decisões da Corte, privou do direito de greve os militares² e os policiais³. Reconhecendo que os interesses a serem protegidos por esses agentes públicos são de extrema relevância, o legislador italiano proibiu-lhes o exercício desse direito em termos absolutos.

¹ MAZZAROLLI, Ludovico A., nota IV ao art. 40: *Limitazioni relative alla titolarità*, In: Vezio Crisafulli e Livio Paladin, org., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova: Cedam, 1990, p. 282.

² Cf. Lei n. 382, de 11 de julho de 1978, art. 8º: "I militari non possono esercitare il diritto di sciopero, costituire associazioni professionali a carattere sindacale, aderire ad altre associazioni sindacali".

³ Cf. Lei n. 121, de 1º de abril de 1981, art. 84: "Divieto di esercizio Del diritto di sciopero. Gli appartenenti alla Polizia di Stato non esercitano il diritto di sciopero né azioni sostitutive di esso che, effettuate durante il servizio, possano pregiudicare le esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica o le attività di polizia giudiziaria.

Rcl 6.568 / SP

8. Na Espanha a limitação desse exercício pelos servidores públicos é disciplinada pelo art. 28.2 da Constituição de 1978. Examinando a matéria, o Tribunal Constitucional definiu que o direito de greve deve ser relativizado em hipóteses que possam gerar situações de risco⁴. Leis posteriores à Constituição espanhola de 1978 vedam o seu exercício pelos militares⁵ e policiais⁶.

9. Há ainda precedentes, na jurisprudência espanhola, no sentido de admitir-se sua proibição legal aos agentes públicos armados, vez que suas funções não podem ser equiparadas às dos demais servidores públicos⁷.

10. Santamaría Pastor, ao comentar a Constituição espanhola, sustenta ser subjetiva a limitação ao direito de greve. Vale dizer, estaria diretamente relacionada às categorias que não podem ser titulares desse direito em circunstância alguma. Além dos militares e policiais, cita ainda outra delas, a dos servidores das instituições penitenciárias⁸.

11. Na França, o Conselho Constitucional entendeu que o direito de greve há de ser limitado e restringido por diversos valores de índole constitucional, como o da continuidade do serviço público e o da segurança das pessoas e bens. Ao legislador cumpre definir tais limites do direito de greve, harmonizando a defesa dos interesses profissionais e a proteção do interesse público. Essas

⁴ CF. sentença n. 11/1981, de 18 de abril.

⁵ Ley 85/1978, de 28 de dezembro.

⁶ Ley Orgânica 2/1986, de 13 de março.

⁷ Sala de lo Contencioso Administrativo, Recurso de Apelación n, 402/06, sentencia n. 503/06, 11.9.2006. Magistrado José Antônio González Sáiz.

⁸ Comentários ao art. 28, In: Fernando Garrido Falla *et alia*, Comentarios a La Constitución, 3ª Ed., Madrid: Civitas, 2001, nota 27 ao art. 28, p. 663.

Rcl 6.568 / SP

limitações podem inclusive consubstanciar a interdição do direito de greve dos servidores públicos que desempenham serviços essenciais⁹.

12. O Conselho Constitucional proferiu decisões proibindo a certas categorias de servidores o exercício do direito de greve --- servidores que atuavam em funções relacionadas à soberania do Estado ou cumpriam atividades estratégicas. Na França ele é vedado aos militares [Lei n. 77-662, de 13 de julho de 1972, Estatuto Geral dos Militares]; aos membros das Companhias Republicanas de Segurança, a CRS [Lei n. 47-2384, de 27 de dezembro de 1947]; aos policiais [Lei n. 48-1504, de 28 de setembro de 1948]; aos funcionários das instituições penitenciárias [Lei n. 58-696, de 6 de agosto de 1958]; aos juízes [ordonnance n. 58-1270, de 28 de dezembro de 1958]; aos trabalhadores dos serviços de transmissões do Ministério do Interior [Lei de Finanças, de 31 de julho de 1978, artigo 14]; aos engenheiros de estudos e de exploração da aviação civil [Lei de 17 de junho de 1971].

13. Recorro, neste passo, à doutrina do duplo efeito, segundo Tomás de Aquino, na Suma Teológica (II Seção da II Parte, Questão 64, Artigo 7). Não há dúvida quanto a serem, os servidores públicos, titulares do direito de greve. Porém, tal e qual é lícito matar a outrem em vista do bem comum, não será ilícita a recusa do direito de greve a tais e quais servidores públicos em benefício do bem comum. Não há mesmo dúvida quanto a serem eles titulares do direito de greve. Afirmo-o em meu voto no MI n. 712. A Constituição é, contudo, uma totalidade. Não um conjunto de enunciados que se possa ler palavra por palavra, em experiência de leitura bem comportada ou esteticamente ordenada. Dela são extraídos, pelo

⁹ Luis Favoreu e Loïc Philip, *Les grandes décisions du droit public*, 1979, p. 1705.

Rcl 6.568 / SP

intérprete, sentidos normativos, outras coisas que não somente textos. A força normativa da Constituição é despreendida da totalidade, totalidade normativa, que a Constituição é. A serviço dessa totalidade que aqui estamos, neste tribunal. Os servidores públicos são, seguramente, titulares do direito de greve. Essa é a regra. Ocorre, contudo --- disse-o então e não tenho pejo em ser repetitivo --- que entre os serviços públicos há alguns que a coesão social impõe sejam prestados plenamente, em sua totalidade. Referia-me especialmente aos desenvolvidos por grupos armados. As atividades desenvolvidas pela polícia civil são análogas, para esse efeito, às dos militares, em relação aos quais a Constituição expressamente proíbe a greve [art. 142, § 3º, IV].

14. É certo, além disso, que a relativização do direito de greve não se limita aos policiais civis. A exceção estende-se a outras categorias. Servidores públicos que exercem atividades das quais dependam a manutenção da ordem pública e a segurança pública, a administração da Justiça --- onde as carreiras de Estado, cujos membros exercem atividades indelegáveis, inclusive as de exação tributária --- e a saúde pública não estão inseridos no elenco dos servidores alcançados por aquele direito. Aqui prevalecerá, a conformar nossa decisão, a *doutrina do duplo efeito*.

15. Note-se, quanto às atividades relacionadas à prestação dos serviços de saúde --- serviço público que a iniciativa privada pode exercer livremente, nos termos do que define o artigo 199 da Constituição [isto é, independentemente de permissão ou concessão] -- que a recusa dessa prestação é inadmissível mercê, na dicção de Karl Larenz,¹⁰ de limitação imanente ao próprio instituto contratual.

¹⁰ Vide meu A ordem econômica na Constituição de 1988, 13ª edição, Malheiros Editores, São Paulo, p. 96.

Rcl 6.568 / SP

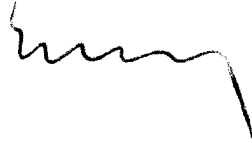
Essa recusa contraria os bons costumes e caracterizará, em certas circunstâncias, o delito de omissão de socorro.

16. Estou a concluir este voto, para afirmar --- e considero, neste passo, o que mencionou o reclamante, em relação à necessidade de esta Corte manifestar-se sobre a aplicação da lei de greve "aos ocupantes de carreiras de Estado que exercem funções públicas essenciais" --- para afirmar que a conservação do bem comum exige que certas categorias de servidores públicos sejam privadas do exercício do direito de greve. Em defesa dela --- a conservação do bem comum --- e para a efetiva proteção de outros direitos igualmente salvaguardados pela Constituição do Brasil. De resto, em coerência com o que decidiu o Supremo no julgamento da ADI 3.395, afastando a competência da Justiça do Trabalho para dirimir os conflitos decorrentes das relações travadas entre servidores públicos e entes da Administração à qual estão vinculados, determino sejam os autos do Dissídio Coletivo de Greve n. 201.992008.000.02.00-7 e da Medida Cautelar n. 814.597-5/1-00 pelo Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região encaminhados ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a quem incumbe decidir a matéria.

Julgo procedente a presente reclamação, recomendando a prudência que esta Corte não somente afirme a proibição do exercício do direito de greve pelos policiais civis do Estado de São Paulo, mas também de quantos outros servidores públicos desempenhem atividades relacionadas à manutenção da ordem pública e à segurança pública, à administração da Justiça --- aí os integrados nas chamadas carreiras de Estado, que exercem atividades indelegáveis, inclusive as de exação tributária --- e à saúde pública, prejudicado o agravo regimental interposto pelo Sindicato dos Delegados do

Rcl 6.568 / SP

Estado de São Paulo e não-conhecido o agravo regimental interposto pelo Ministério Público do Trabalho.

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke, positioned in the center of the page.