

# AUTONOMIA COLETIVA E SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS: A EXPERIÊNCIA ITALIANA

Fábio Prates da Fonseca\*

**Resumo:** Sem pretender estudar o direito italiano em comparação com o de qualquer outro país, o texto que segue enfoca alguns aspectos da legislação peninsular a respeito da greve nos serviços públicos essenciais, de modo a propiciar reflexões sobre a pertinência ou não de certos institutos à realidade brasileira, dada a anunciada iminência de intervenção legislativa a respeito da matéria entre nós.

Iniciando com breves considerações sobre liberdade sindical e direito de greve, passa-se a mencionar a produção jurisprudencial anterior à regulamentação dada pela Lei n. 146, de 12 de junho de 1990, bem como os limites impostos por esta legislação ao exercício do direito de greve nos serviços públicos essenciais e as novidades introduzidas pela Lei n. 83, de 11 de abril de 2000, notadamente no que se refere à instituição das “Comissões de Garantia”.

**Sumário:** 1 Introdução; 2 A liberdade sindical e o direito de greve; 3 A normatização; 3.1 Procedimentos preventivos; 3.2 Obrigações publicitárias; 3.3 Princípio da rarefação; 3.4 Continuidade dos serviços indispensáveis; 4 A “Comissão de Garantia”; 5 As sanções; 6 Considerações finais.

**Palavras-chave:** direito estrangeiro; liberdade sindical; greve; serviços públicos essenciais.

## 1 INTRODUÇÃO

Premido pelas circunstâncias – longas paralisações de serviços hospitalares e previdenciários, crise aérea, etc. – o executivo brasileiro finalmente parece propenso a enviar ao legislativo projeto de lei

para regulamentação específica do par. 1º, do art. 9º, da Constituição Federal em vigor (serviços ou atividades essenciais), bem como do art. 16, da Lei n. 7.783/89, o qual se refere diretamente ao art. 37, VII, também da Carta Constitucional (greve no serviço público civil).

---

\*Juiz do Trabalho Titular da Vara do Trabalho de Aparecida. Aluno do Curso Master de “Diritto del lavoro, sindacale e della sicurezza sociale, junto à Università Europea di Roma.

A análise da legislação italiana datada de 1990 pode contribuir para os debates que fatalmente ocorrerão entre nós durante a fase legislativa e também para a atuação jurisdicional que se seguirá, lembrando que é da justiça do trabalho a competência material para o deslinde dos conflitos emanados desta fonte (Emenda Constitucional n. 45/2004).

A sistematização do instituto em tela não é simples. Como resultado da fragmentação de agentes sociais típica da chamada sociedade “pós-moderna”, os interesses subjetivos e objetivos em torno de greves nos serviços públicos essenciais são múltiplos e complexos. De um lado, impõe-se o respeito à autonomia coletiva dos trabalhadores; de outro encontramos a limitação orçamentária de interesse geral em relação a concessão de reajustes salariais no setor público; postam-se de permeio as demandas dos usuários dos serviços indispensáveis e as consequências sociais e políticas de eventuais desatendimentos; há, ainda, o clássico conflito entre capital e trabalho, mormente quando os serviços essenciais são fornecidos por empresas privadas concessionárias.

O enfrentamento de tais questões no âmbito de uma sociedade bastante organizada e politizada como a italiana trouxe à tona aspectos cruciais do relacionamento interdisciplinar entre direito constitucional, direito administrativo, direito coletivo e individual do trabalho, direito do consumidor e direito econômico em senso amplo.

No período entre a promulgação da Constituição Republicana

na da Itália (1946) e o advento da Lei n. 146/1990 o vácuo legislativo deu ensejo a intensa atuação jurisprudencial e a abundante regulamentação autônoma, tudo isto vindo a servir de parâmetros para o legislador ordinário quando este, enfim, abalçou-se a regulamentar a matéria.

## 2 A LIBERDADE SINDICAL E O DIREITO DE GREVE

Em superação ao período corporativo fascista (1926-1944), a constituição republicana italiana de 1946 estabeleceu em seu art. 40 o reconhecimento da greve como direito, e não mais como ilícito penal.

Emergindo da inatividade forçada a que se submeteu durante a segunda guerra mundial e já livre das amarras fascistas, o sindicalismo obreiro – gestado por forças políticas - logrou se firmar a partir do pós-guerra como instrumento de atuação da autonomia coletiva privada, tanto no plano das relações trabalhistas como também na condição orgânica de expressão política e cultural das classes trabalhadoras, abarcando suas diversas tendências (**Romani, 2000**).

A par de circunstâncias históricas e sociológicas próprias, certamente contribuiu para tal relevo a adoção pela mesma carta constitucional do princípio da liberdade sindical plena (art. 39, primeiro par.), o qual sepultou a unicidade vigente no anterior corporativismo.

O forte poder de pressão dos sindicatos obreiros sobre as instâncias legislativas encontrou sua culminância com o advento da Lei n. 300/1970 (chamado “Statuto dei

Lavoratori”<sup>1</sup>), a qual tem por escopo básico a sustentação da ação sindical no próprio local de trabalho, com interferência ativa sobre o poder diretivo e mesmo sobre o poder disciplinar do empregador. Vem desta legislação o sistema de represão aos empregadores que se comportem de modo tal a impedir ou dificultar a liberdade de atividade sindical, tipificada como condutas antisindiais (art. 28), como vem a ser o obstáculo ou impedimento por parte do empregador ao exercício do direito de greve.

Conquanto até hoje a lei ordinária não tenha regulamentado o direito de greve, como previsto no art. 40, da Constituição (“nell âmbito delle leggi que lo regolano”<sup>2</sup>) tal direito foi largamente exercitado pelas classes trabalhadoras italianas, impondo à jurisprudência a individualização em via interpretativa das regras de coexistência entre greve e economia, elaborando a própria noção de greve e os limites de seu exercício.

De todo modo, o direito potestativo do trabalhador de suspender a execução da prestação laboral, em expressão de sua autonomia coletiva (direito individual de exercício coletivo) jamais deixou de ser encarado pela doutrina, em última análise, como um dos principais instrumentos para a “remoção das desigualdades de fato, que

impedem o desenvolvimento da pessoa e a participação social dos trabalhadores”, como recomenda o princípio inserido no art. 3º, par. 2º, da carta constitucional (VALLEBONA, 2007).

Entretanto, um dos primeiros e mais importantes comentadores da Constituição de 1946 já observara que a partir do momento em que a greve assumiu a condição de direito, seria necessariamente forçada a adaptar-se a condições e restrições de exercício, as quais, não sendo estabelecidas por lei, deveriam ser traçadas, cedo ou tarde, pela jurisprudência desenvolvida em torno do art. 40, da Constituição (CALAMANDREI, 1952).

Neste ponto, firmou-se na corte constitucional o entendimento de que em se tratando de certas atividades “conduziria ao absurdo considerar a existência de um direito suscetível de desenvolver-se por um tempo indeterminado e além de qualquer limite”. (entre outras: sentenças n. 123, de 28/12/1962, n. 1, de 14/01/1974...). Definiram-se, mediante tal parâmetro e em linhas básicas, os limites externos para o exercício do direito de greve em relação aos trabalhadores afeitos a serviços públicos essenciais.

Com efeito, prospectou a Suprema Corte a necessidade de coejar o direito constitucional inerente à autotutela da categoria obreira

<sup>1</sup>(Estatuto dos Trabalhadores).

<sup>2</sup>(no âmbito das leis que o regulem).

com as exigências de interesse geral protegidas por princípios também constitucionalmente consagrados.

Afirmou-se, nesta sede, a noção de existência de limitações “desumibili dalla necessita di contemperare le esigenze dell’autotutela di categoria com le altre discendenti da interessi generali i quali trovano diretta protezione in principi consacrati nella stessa Costituzione e cio per l’insopprimibile bisogno di salvaguardare dal danno dal medesimo (sciopero) derivante il nucleo degli interessi generali assolutamente preeminenti”<sup>3</sup> (Sentença n. 124 de 28/12/1968). Tais interesses gerais tutelados pela Constituição são aqueles atendidos por serviços públicos essenciais, a cujos trabalhadores foram jurisprudencialmente previstas condições e requisitos para o exercício da greve (cf. Sentença n. 31, de 17/03/1969).

Assim, além das poucas normas que tratavam de aspectos específicos, como as que limitavam as greves no âmbito das instalações nucleares (Lei n. 185/64) e do controle de vôo (Lei n. 242/80) e as proibiam para os policiais do Estado (Lei n. 121/81) e para os militares (Lei n. 382/78), restava apenas a construção jurisprudencial a respeito das paralisações de serviços públicos essenciais. Fora de tais ati-

vidades operavam – como ainda hoje – somente os limites gerais de defesa das pessoas e das instalações.

### 3 A NORMATIZAÇÃO

Os agentes sociais jamais demandaram regulamentação ordinária do direito de greve. Até os dias de hoje remanesce apenas o princípio de liberdade inserido na Constituição. Neste sentido, algumas condições legalmente impostas no Brasil (Lei n. 7.783/89), como, por exemplo, o pré-aviso (par. único, do art. 3º) e indispensabilidade de assembléia (art. 4º) são consideradas inconstitucionais pela jurisprudência italiana, por representarem imposição de limites internos ofensivos ao princípio da autotutela (v.g. Sentença n. 124, de 28/12/1962, Corte Constitucional).

Já no que tange aos serviços públicos essenciais, o vácuo legislativo foi superado em 1.990, com a edição da **Lei n. 146/90**, a qual aduz a opção do legislador por regular de modo orgânico a matéria, após longos e complexos debates nos quais jogaram papel fundamental as próprias organizações sindicais, a ponto da doutrina qualificá-la de “lei-concertada” (**PERONE, 1996**).

Com a peculiar grandiloquência italiana, a lei em questão

<sup>3</sup>(decorrentes da necessidade de contemperar a exigência de autotutela da categoria com as outras descendentes dos interesses gerais e que encontram direta proteção em princípios consagrados na mesma Constituição a isso pela insuprimível necessidade de salvaguardar dos danos que derivem da greve o núcleo dos interesses gerais absolutamente proeminentes).

se denominou no original *norme sull esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritto della persona costituzionalmente tutelati*<sup>4</sup>. Após dez anos de vigência da Lei 146/90, nova intervenção legislativa buscou ajustar os pontos frágeis evidenciados pela prática, através da Lei n. 83/2000.

Já no art. 1º, par. 1º, da legislação de 1990, vem explícito o escopo de harmonizar o exercício do direito de greve com o gozo dos direitos da pessoa constitucionalmente tutelados. O parágrafo em questão define a natureza dos serviços considerados essenciais, como sendo aqueles voltados a garantir o gozo do **direito à vida, à saúde, à liberdade, à segurança, à liberdade de circulação, à assistência e previdência social, à instrução e à liberdade de comunicação**.

Diferentemente do rol taxativo dos direitos da pessoa contido no primeiro parágrafo, entende-se como meramente exemplificativa a enumeração funcional posta no parágrafo segundo. Com efeito, a expressão *in particolare*, nei seguenti servizi<sup>5</sup>(...) deixa evidente a não exaustividade do detalhamento que se segue às atividades vinculadas a cada um dos direitos da pessoa.

Coerente com este critério teleológico de identificação dos serviços públicos essenciais, a lei deixa assente, também em seu art. 1º, par. 1º, que para a essencialidade dos serviços não possui nenhuma relevância a natureza jurídica do

contrato de trabalho. O serviço público essencial pode ser prestado por empresas particulares, mediante concessão ou convênio, não importando, assim, que o grevista mantenha contrato de trabalho ou de emprego, que seja pública ou privada a natureza de seu vínculo contratual.

Com a expressa declaração de irrelevância da natureza da relação jurídica, a Lei n. 146/90 de certo modo antecipa a unificação normativa do contrato de trabalho público e privado que seria posteriormente introduzida pela polêmica reforma do emprego público (Lei n. 421, de 23/10/92 e Decreto Legislativo n. 29, de 03/02/93, entre outros diplomas legais) (GIUGNI, 2006).

Portanto, na trilha da jurisprudência anterior, o regulamento estabelece taxativamente a natureza dos direitos constitucionais considerados de nível igual ou superior que possam, para garantia de seu gozo, impor limites ao direito de greve, principalmente no que tange à prestação mínima indispensável.

### 3.1 Procedimentos preventivos

Nas greves em geral vige o princípio da auto-regulamentação quanto aos procedimentos, ou seja, é atribuído aos contratos coletivos de direito comum o mister de estabelecê-los em abstrato. Diz-se que os contratos coletivos são atípicos e de direito comum ante à ausência de uma disciplina específica que os afaste das normas sobre

<sup>4</sup>(normas sobre o exercício do direito de greve nos serviços públicos essenciais e sobre a salvaguarda do direito da pessoa constitucionalmente tutelados).

<sup>5</sup>(em especial nos seguintes serviços).

contratos em geral, previstas no código civil italiano (arts. 1322 e 1321).

Desta forma, cada categoria dispõe de antemão de regulamentos a serem observados em caso de greve, com previsões contratuais relativas a diversos aspectos, tais como a necessidade ou não de pré-aviso, os mecanismos de conciliação, etc. Note-se que em respeito ao princípio da liberdade sindical e à natureza civil dos contratos não há eficácia geral em relação aos sujeitos coletivos não estipulantes.

Sem elidir a auto-regulamentação, a Lei n. 146/90 impõe aos contratos coletivos dos setores prestadores de serviços públicos essenciais conteúdos necessários, sendo o primeiro deles a obrigatoriedade de previsão de procedimentos “**di raffreddamento e di conciliazione**”<sup>6</sup> (par. 2º, art. 2º).

A obrigação de resfriamento e conciliação grava sobre ambas as partes envolvidas no conflito, devendo ser exercitada antes da proclamação da greve (art. 2º, com redação dada pela Lei n. 83/2000). Via de regra os contratos se reportam ao contrato coletivo nacional para os procedimentos de resfriamento, que se dão diretamente entre as partes contratantes, em **âmbito negocial**.

Já as tentativas preventivas de conciliação se dão mediante **procedimento administrativo**, o qual se desenvolve junto às Prefeituras, em greves regionais, ou ao governo de uma determinada Comuna, caso o conflito se limite ao respectivo território e desde que, obviamente,

te, a própria Comuna não seja a parte empregadora. Os conflitos de âmbito nacional reclamam a mediação do Ministério do Trabalho (art. 2º, par. 2º).

Como consequência de tal obrigatoriedade, a greve proclamada sem observância dos procedimentos preventivos será reputada ilegal, acarretando ao ente proclamador as sanções previstas na própria lei (cf. **infra**). Igualmente será sancionado o empregador que não participar dos procedimentos ou que os torne ineficazes através de condutas inadequadas. Em tais hipóteses a greve poderá ser legitimamente proclamada, considerando-se exaurida “*ab ovo*” a fase prévia.

Lembrando ainda o ambiente de pluralismo sindical, anote-se ser admitida a adesão à greve por parte de outros sindicatos da mesma base, desde que não haja modificação do objeto. Neste caso, os terceiros aderentes se valem dos procedimentos já observados pelo proclamante original.

### 3.2 Obrigações publicitárias

Ainda impondo conteúdos obrigatórios limitativos, a legislação em comento torna obrigatórios procedimentos de comunicação, também a gravar sobre ambas as partes envolvidas no conflito.

Assim, como requisito de legitimidade da greve o sujeito coletivo está obrigado a expedir um **pré-aviso** mínimo, não inferior a dez dias, consentida à disciplina do setor a fixação de um prazo superior (art. 2º, par. 5º).

<sup>6</sup>(de resfriamento e de conciliação).

A função do aviso prévio está expressa na lei, a qual menciona que as finalidades são a de permitir à administração ou à empresa prestadora do serviço destinatária do aviso a adoção de medidas para continuidade dos serviços mínimos indispensáveis e a de favorecer o desenvolvimento de eventuais tentativas de composição do conflito, além de permitir aos usuários a utilização de serviços alternativos (art. 2º, par. 5º).

A comunicação do pré-aviso deve ser escrita, indicando a duração, a modalidade e a motivação da greve (art. 2º, par. 1º). São dois os destinatários: a empresa ou administração que fornece os serviços e a autoridade competente para a precettazione (cf. *infra*). A empresa ou administração dos serviços têm a obrigação de comunicar aos usuários, na forma adequada e ao menos cinco dias antes do início da greve, as modalidades dos serviços que serão prestados durante a paralisação.

Com o advento da Lei n. 83/2000, passou a ser considerada desleal – e passível de sanções – a revogação sem justificativa da greve por parte do sindicato obreiro depois de informados os usuários. O intento é de evitar o chamado “effetto annuncio”<sup>7</sup>, com o qual o proclamante exerce forte pressão sobre a parte contrária e sobre os usuários, sem efetivar a paralisação já anunciada e sem, portanto, risco de perdas retributivas.

Exceções taxativas à obrigação de pré-aviso são as greves em defesa da ordem constitucional ou

em protesto por graves eventos lesivos à incolumidade ou segurança dos trabalhadores (art. 2º, par. 7º).

A par do pré-aviso da greve e da comunicação de sua iminente eclosão aos usuários, ao final da greve novo comunicado aos usuários deve ser feita por parte da empresa, informando o número de participantes da greve, a duração e as medidas de serviço adotadas em seu curso (art. 5º).

Grava ainda sobre terceiros (serviço radiotelevisivo público ou subvencionado e jornais diários) a obrigação legal de veicular as comunicações dos sindicatos e das empresas sobre a eclosão, a duração, as medidas alternativas e modalidade da greve (cf. art. 2º, par. 6º).

A maior parte dos contratos coletivos de categoria ou de empresa prevê que em caso de greve os demais sindicatos obreiros da mesma base devem ser comunicados, para fins de “rarefação objetiva” (cf. *infra*).

### 3.3 Princípio da rarefação

Com o mesmo escopo de proteção ao cidadão usuário – normalmente também trabalhador – a legislação em estudo cria mecanismos para impedir que a eventual cumulação ou sucessão de greves no mesmo setor inviabilize a proteção dos direitos da pessoa constitucionalmente tutelados.

Aqui se encontram as previsões legais mais discutíveis no que tange à constitucionalidade, já que traçam limites profundos ao exercício da autotutela e, por extensão, ao direito de greve.

<sup>7</sup>(efeito anúncio).

Dispõe a lei que no aviso prévio da greve já venha estipulada a **duração** da abstenção coletiva, inclusive em relação às paralisações dos trabalhadores autônomos (art. 2º, par. 1º). A maior parte das disciplinas setoriais prevê duração máxima de 24 horas para a primeira ação de greve e de 48 horas para cada qual das ações sucessivas, com limite máximo complessivo variável. Considera-se fraudulenta a proclamação de uma primeira e fictícia greve de, digamos, 5 ou 10 minutos, para beneficiar-se da duração máxima mais ampla consentida para as ações sucessivas.

Ao enfrentar argüição de inconstitucionalidade, a Corte Constitucional rejeitou-a, deixando assente que tanto na greve econômica-contratual quanto na greve econômica-política, são obrigatórios o pré-aviso e a determinação de “durata”, tendo em conta que a força de pressão da greve no serviço público essencial decorre mais dos potenciais danos infringidos ao usuário do que à administração, o que justifica que a lei preveja como únicas exceções a tais obrigações as greves em defesa da ordem constitucional ou de protesto por graves eventos lesivos da incolumidade e da segurança dos trabalhadores, conforme art. 2º, par. 7º, da Lei n. 146/2000 (cf. Sentença n. 27, de 10 de junho de 1993).

Além do estabelecimento da duração, a lei reenvia aos contratos coletivos – como conteúdo obrigatório – a fixação de **intervalos** mínimos entre a efetivação de uma

greve e a proclamação da sucessiva, com o expresso escopo “ad evitare che, per effetto di scioperi proclamati in successione da sogetti sindacali diversi e che incidono sullo stesso servizio finale o sullo stesso bacino di utenza, sia oggettivamente compromessa la continuità dei servizi pubblici”<sup>8</sup> (art. 2º, par. 2º, introduzido pela Lei n.º 83/2000).

Tal regra de “**rarefação objetiva**” visa fragmentar temporalmente as proclamações de greve de sindicatos distintos que atuam na mesma base, de modo que a greve patrocinada por um deles impeça por um certo tempo o advento de greve proposta por outro em relação ao mesmo serviço final. Amplia-se, deste modo, a “**rarefação subjetiva**” via de regra prevista nas disciplinas setoriais e que impõe intervalos mínimos entre greves promovidas pelo mesmo sindicato.

Cessada a greve, a pronta reativação dos serviços é imposta à administração ou à empresa prestadora (art. 2º, par. 6º), sendo que algumas disciplinas setoriais negociadas prevêm que os trabalhadores devem prestar serviços extraordinários ou suplementares, caso necessários para a imediata normalização.

### **3.4 Continuidade dos serviços indispensáveis**

A modalidade da greve – declarada na proclamação – deverá ser compatível com a garantia de continuidade de prestação dos serviços indispensáveis, os quais, como

<sup>8</sup>(de evitar que, por efeito de greves proclamadas em sucessão por sujeitos sindicais diversos e que incidam sobre o mesmo serviço final ou sobre a mesma bacia de utilização, fique objetivamente comprometida a continuidade dos serviços públicos).



visto, são de antemão acertados entre as partes no âmbito dos contratos coletivos. Quanto a este aspecto os contratos são dotados de eficácia geral, sujeitando também os trabalhadores não sindicalizados e os sindicatos aderentes não estipulantes, já que a obrigação de “contemperamento” entre o exercício do direito de greve e os direitos da pessoa constitucionalmente tutelados não deriva do acordo, mas do próprio sistema constitucional (GIUGNI, 2006).

Assim, o direito de greve tem seu exercício condicionado a adoção de medidas efetivas destinadas a consentir o fornecimento das prestações indispensáveis a garantir sua finalidade (art. 2º, par. 1º). As obrigações correlatas recaem não apenas sobre os sujeitos que proclamam a greve ou que a ela adiram, mas também sobre a administração ou empresa fornecedora do serviço essencial (art. 2º, par. 3º). Mesmo nos casos de desoneração dos requisitos de pré-aviso e “durata” (cf. *supra*) remanesce a obrigação da prestação indispensável, independentemente da dimensão ou dos motivos da greve.

Disposto a não sacrificar em excesso o direito de greve, a legislação comanda que em geral as fontes coletivas limitem a noção de indispensabilidade ao máximo de 50% dos serviços normais – levando em conta a disponibilidade de serviços alternativos – e à quota estritamente necessária não superior a 1/3 do pessoal habitualmente utilizado (art. 13, par. 1º e art. 2º, par. 2º).

Evidente que os conteúdos contratuais variam radicalmente

em face da peculiaridade de cada ramo de atividade. Há aqueles em que - seja pela natureza, seja pela oferta de serviços alternativos - uma muito reduzida prestação é suficiente para suprir a indispensabilidade. Já em outras os contratos estipulam a chamada “*franchigie*”, ou seja, períodos de vedação total de greves, notadamente em férias de verão, natal e eleições, por parte de categorias envolvidas no transporte público (VALLEBONA, 2007).

O reenvio da regulamentação às fontes autônomas não exclui a atuação da autoridade política nos casos extremos em que haja necessidade urgente de tutelar a ordem e a segurança pública, se não contempladas eficazmente pela atuação das partes envolvidas no conflito de greve.

Tal intervenção se dá através do instituto da “*precettazione*”, o que em português poderia ser traduzido por **preceituação** (ato de preceituar, de estabelecer como preceito, de prescrever, dar ordens e instruções – **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa – Mirador**).

A Lei n. 146/90 em verdade importou para as situações de greve instrumento de previsão geral contida em uma lei de segurança pública datada de 1934 (n. 383/34). Conforme redação conferida pela Lei n. 83/2000, a preceituação consiste em uma ordem administrativa contendo as medidas necessárias a prevenir o prejuízo aos direitos da pessoa constitucionalmente tutelados, a serem adotadas quando subsiste o fundado perigo de um prejuízo grave e iminente a tais direitos que pode ser ocasionado pela interrupção ou alteração do funcio-

namento dos serviços públicos essenciais conseqüente de uma greve de empregados ou de uma abstenção coletiva de trabalhadores autônomos (art. 8º, par. 1º).

A **precettazione** não tem por função avaliar ou sancionar uma greve eventualmente ilegítima, mas a de prevenir perigos graves e iminentes dela decorrentes, estando voltada para a **tutela da saúde e segurança da população**. Opera sobre um plano completamente autônomo e distinto em relação aos poderes da Comissão de Garantia, da qual, todavia, provém via de regra a iniciativa de assinalar à autoridade competente a possibilidade de greve com situação de perigo (art. 8º, par. 1º, e art. 13). (VALLEBONA, 2007).

Os poderes de preceituação são atribuídos ao Presidente do Conselho de Ministros, ou a um Ministro por ele indicado, em conflitos de relevância nacional ou inter-regional, ou aos Prefeitos no caso de greves de âmbito restrito. São, em suma, as mesmas autoridades perante as quais se processam as conciliações administrativas (cf. **supra**). Como destinatários dos procedimentos estão as organizações proclamantes da greve ou abstenção coletiva, os grevistas singularmente considerados, a administração ou a empresa responsável pelo fornecimento dos serviços, em coerência com o princípio de que todos devem colaborar para assegurar adequados níveis de funcionamento do serviço compatíveis com a salvaguarda dos direitos da pessoa constitucionalmente tutelados (art. 8º, par. 2º). As ordens devem ser amplamente comunicadas pela autoridade aos destinatários

e ao público em geral, por meios eficazes de publicidade descritos no art. 8º, par. 3º).

A autoridade deve, antes de tudo, conclamar as partes a desistir dos comportamentos geradores de perigo. Não atendida e configurado o risco, estará legitimada a expedir as ordens de preceituação - ao menos 48 horas antes da paralisação - devidamente motivadas e limitadas no tempo. Sem a faculdade de impedir a greve, a autoridade pode dispor seu diferimento para outra data, unificando paralisações já proclamadas ou reduzindo a duração da abstenção (art. 8º, par. 2º, sendo prevalente a corrente jurisprudencial que reputa ilegítima a ordem de adiamento de todas as greves programadas - cf. Tribunale Amministrativo Regionale Lazio, Sentença 1.110/2005).

Sem efeito suspensivo (art. 10, par. 1º), os destinatários da preceituação podem impugná-la perante os tribunais regionais administrativos no prazo de sete dias a contar da publicação da ordem. Ante o mero "fumus" de procedência da impugnação o tribunal já em primeira audiência pode suspender parcial ou totalmente a eficácia da ordem, em nome da relevância do direito de greve, o que confirma que a "precettazione" é não apenas "extrema ratio", como também deve ser contida no âmbito estritamente necessário ao seu objetivo (VALLEBONA, 2007).

#### 4 A COMISSÃO DE GARANTIA

No contexto dos serviços públicos essenciais, a autonomia cole-

tiva deixa de ser plena, assumindo natureza de autonomia “guidata” e “controllata”<sup>9</sup> (CURZIO, 1992, “apud” GIUGNI, 2006). Com efeito, aos limites diretamente operantes negociados pelas partes no âmbito dos contratos coletivos, se sobrepõe uma avaliação de idoneidade dos conteúdos, a cargo das “comissões de garantia” (art. 12, Lei n. 146/1990).

Trata-se de mais um protagonista, o qual se relaciona diretamente com a autonomia coletiva, com a autoridade “precettante” e com as associações de consumidores e usuários, visando “garantir” tanto o direito de greve quanto o atendimento das necessidades gerais. A intenção do legislador é certamente a de excluir a relação direta entre o conflito e o judiciário, ou seja, entre o juiz e os princípios gerais abstratos, de difícil individualização e concretização no ambiente de cada greve peculiar.

A comissão de garantia é uma autoridade administrativa de indicação parlamentar composta de nove membros, escolhidos entre especialistas em matéria de direito constitucional, direito do trabalho e de relações industriais, nomeados pelo Presidente da República sob designação do Presidente da Câmara. Seus integrantes gozam de estabilidade e inamovibilidade no curso do mandato e não se subordinam a qualquer autoridade polí-

tica.

A principal tarefa da comissão é a de avaliar a idoneidade dos acordos coletivos e dos códigos de regulamentação dos trabalhadores autônomos quanto ao conteúdo das cláusulas limitativas de greve no serviço público essencial. Em caso de avaliação negativa, a Comissão deve formular proposta às partes. Não havendo aceitação da proposta, a Comissão emana deliberações próprias a respeito das regras de exercício da greve, aptas a realizar a multicitada harmonia entre os direitos constitucionais (regulamentação provisória). Tais deliberações são sempre provisórias porque podem a qualquer momento ser revogadas por acordo entre os litigantes, desde que chancelada sua idoneidade pela própria Comissão, a qual deve antes do nulla osta ou-

vir o parecer das associações de consumidores operantes no plano nacional ou local, conforme seja o nível da greve (art. 13, par. 1º, a).

Balizou a jurisprudência, em rejeição de inconstitucionalidade, que a atribuição da disciplina da greve a fontes diversas da lei não viola a reserva legal do art. 40, da Constituição, entendida como reserva relativa, a qual “*não exclui que a determinação de certos limites ou modalidades de exercício do direito de greve possa emanar não apenas das fontes estatais subprimárias, mas também da contratação coletiva... não sen-*

“Trata-se de mais um protagonista, o qual se relaciona diretamente com a autonomia coletiva, com a autoridade “precettante” e com as associações de consumidores e usuários, visando “garantir” tanto o direito de greve quanto o atendimento das necessidades gerais. A intenção do legislador é certamente a de excluir a relação direta entre o conflito e o judiciário, ou seja, entre o juiz e os princípios gerais abstratos, de difícil individualização e concretização no ambiente de cada greve peculiar.”

<sup>9</sup>(guiada e controlada).

*do possível formular regras uniformes para individualização das prestações indispensáveis..., tais prestações variando segundo o tipo de serviço e de organização empresarial ou administrativa que o fornece... razão pela qual a fixação 'ex ante' dos critérios contenciosos de parte da lei é subrogada ao controle sucessivo, demandado a um órgão público, o qual deve verificar a idoneidade dos acordos coletivos a respeito do escopo indicado no art. 1º, par. 2º, da Lei n. 146/90" (Corte Constitucional, Sentença n. 344, de 18/10/1996).*

À Comissão é atribuído poder de sanção em caso de descumprimento das regras por ela aprovadas ou dela dimanadas, bem como a iniciativa de invocar a precettazione em caso de perigo grave e iminente à ordem e segurança públicas. Sua tarefa avaliativa somente incide sobre acordos definitivos, e não sobre meras propostas apresentadas unilateralmente por qualquer das partes. São uníssonas as deliberações da Comissão se declarando incompetente para qualquer questão relativa à titularidade negocial dos sujeitos coletivos (cf. Deliberações n. 15, de 24/07/91; n. 97, de 15/05/97, entre outras).

## 5 AS SANÇÕES

Previamente à instituição das "comissões de garantia", ante a ausência de regulamentação heterônoma, não havia sanções aos sindicatos contra a violação dos pactuados códigos de comportamento. Em relação ao trabalhador grevista era possível eventual punição endoassociativa, restrita aos afiliados. Vigoravam, por outro lado, as san-

ções relativas aos crimes previstos pelos arts. 330 e 333 do código penal (abandono individual ou coletivo de um serviço público), expressamente revogados pelo art. 11, da Lei n. 146/90.

Com a profunda intervenção advinda da Lei n. 83/2000, atribuiu-se à Comissão de Garantia papel central na apuração das condutas irregulares e na imposição das penalidades. Instada por qualquer das partes, ou ainda de ofício, a Comissão – investida do poder de avaliar o comportamento das partes envolvidas no conflito sindical (art. 4º, par. 4º e art. 13) - dá início ao procedimento administrativo próprio, notificando o acusado e instaurando o contraditório (através da Sentença n. 57, de 20/02/95, a Corte Constitucional firmou a necessidade de observância do contraditório perante a comissão de garantia). Avaliado negativamente o comportamento, são determinadas as sanções e os prazos de cumprimento, tudo obviamente passível de impugnação perante as vias judiciais.

Com relação ao trabalhador que participa de uma greve ilegítima, ou que atua ao desbordo de uma proclamação legítima, podem ser cominadas sanções disciplinares, com exceção do despedimento (art. 4º, par. 1º). Não se trata de sanção afeita ao poder disciplinar do empregador, o qual sequer pode avaliá-la ou renunciar sua aplicação, a tempo e modo determinados pela comissão, sob pena de também ele ser punido administrativa e pecuniariamente.

Já as organizações obreiras que proclamem ou adiram à greve

sem observância dos requisitos próprios (pré-aviso, comunicação escrita da duração, modalidade e motivação, garantia de prestação indispensável, aguardo dos procedimentos de conciliação) se sujeitam a três ordens de apenamento, de índole civil, administrativa e pecuniária, a critério da “comissão de garantia”: a suspensão das licenças remuneradas dos sindicalistas; a perda das contribuições contratuais em favor da previdência pública; a exclusão das negociações.

Os dirigentes responsáveis pela administração pública, bem como os representantes legais das empresas privadas fornecedoras de serviços essenciais, são sujeitos a penalidades administrativas (suspensão ou perda do cargo) e pecuniárias quando não garantam a prestação indispensável ou qualquer obrigação disposta nos acordos coletivos ou na regulamentação provisória ditada pela comissão de garantia. Nas mesmas hipóteses são sancionados civilmente os organismos associativos dos trabalhadores autônomos, profissionais liberais e pequenos empreendedores.

As penas impostas pela comissão de garantia não excluem eventuais sanções civis e penais em caso de prejuízos a terceiros. Como exemplo, cita-se o caso da incriminação por homicídio culposo dos responsáveis por greve ilegítima no setor sanitário e que resulta diretamente da paralisação a morte de um paciente (VALLEBONA, 2007).

Além da função consultiva acima mencionada, as associações de consumidores e usuários dis-

põem de expressa e taxativa legitimação para agir em juízo contra os sindicatos obreiros que revoguem injustificadamente uma greve já proclamada e comunicada (“efetto annuncio”) e contra a empresa que deixe de prestar eficaz informação ao público acerca do fornecimento dos serviços indispensáveis, seja no curso da greve ou na fase de reativação, ou, ainda, diante de qualquer transgressão prejudicial aos direitos dos usuários de usufruir dos serviços públicos segundo “standard” de qualidade e eficiência (art. 7º).

Tais ações judiciais prescindem de procedimentos prévios conciliatórios, destinando-se via de regra a obter cautelarmente a cessação da conduta lesiva ou a ressarcimentos específicos, ainda que apenas a obtenção da publicação em jornais da sentença incriminatória, sendo o ressarcimento pecuniário reservado ao usuário singular eventualmente lesado.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A visão geral da lei acima referida demonstra ter sido grande a dificuldade enfrentada pelo legislador em sua elaboração, dada a atuação dos diversos agentes sociais envolvidos. A atividade sindical italiana é tão intensa que o verbo “scioperare” (“grevear”???) tem sua conjugação conhecida até pelas crianças. No entanto, seja na Itália seja no Brasil as greves tem ocorrido atualmente em maior número no serviço público do que no âmbito privado, incidindo no mais das vezes sobre serviços de grande relevância social.

As limitações impostas ao princípio da autotutela encontram

sua justificativa na defesa de direitos constitucionais de terceiros, quais sejam os usuários dos serviços públicos essenciais. São freios e contrapesos próprios do objetivo de **“contemperare l’esercizio del diritto de sciopero com il godimento dei diritto della persona, costituzionalmente tutelati”** (art. 2º).

Não se olvide que a Organização Internacional do Trabalho (OIT) através do Verbete 533, de seu Comitê de Liberdade Sindical, dispõe que o direito de greve pode ser objeto de restrições, inclusive de proibições, quando se tratar de função pública ou de serviços essenciais. No mesmo diapasão, a própria Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, prescreve que o direito de greve será exercido de conformidade com as leis de cada país, sendo que elas podem prever limitações no interesse da segurança nacional ou da ordem pública, ou para proteção dos direitos e liberdades de outrem (FREDIANI, 2001).

Em nosso país, alguns dos interlocutores sindicais ainda não parecem convencidos de que a lei possa impor limites à greve além daqueles já previstos na norma geral ditada pela Lei n. 7.783/89. De outra parte, o projeto que se pretende enviar ao Congresso apresenta pontos retrógrados, como aquele que impõe regras de validade para assembléias, ressuscitando a lei de greve do regime de exceção (Lei n. 4.330/64) e ferindo de morte o princípio de autonomia inscrito no art. 9º, da Constituição. Por outro lado, os usuários não dispõem de força de pressão organizada apta a influir no processo legislativo.

Em que pese a comum latinidade, a tradição brasileira difere muito da italiana no que se refere aos conflitos trabalhistas. Já a partir da ausência de pluralismo sindical e da pouca credibilidade dos nossos sindicatos corporativos, debilita-se a noção de autonomia coletiva e, conseqüentemente, a hipótese de auto-regulamentação. O estabelecimento de organismos heterônomos, como as “comissões de garantia”, conflita com nosso hábito de exclusividade e imediata submissão ao judiciário. As ordens impostas aos grevistas através de ato de autoridade (**precettazione**) serão sempre fonte de conflitos, como se pode inferir dos acontecimentos verificados na recente crise do controle aéreo.

Enfim, no setor público sequer dispomos de mecanismos formais de negociação. A **Convenção n. 151/1978**, da OIT, “relativa à proteção do direito de organização e aos processos de fixação das condições de trabalho na função pública” não foi ratificada pelo Brasil, ao contrário da Itália, que a reconheceu no ano de 1985.

Qualquer legislação sobre greve nos serviços públicos essenciais anterior ao advento de reforma sindical e sem o prévio reconhecimento de eficácia das fontes negociais parece estar fadada ao fracasso no que tange ao objetivo de “contemperamento” entre o direito de greve e os direitos da pessoa constitucionalmente tutelados.

Seriam os institutos postos na legislação italiana aceitos no Brasil? Para isto, seria antes de tudo necessário que os protagonistas princi-

pais entendam com clareza que não se trata de elisão do direito de greve e nem de defesa do Estado, mas sim de garantir que a paralisação – sem prejuízo de sua função de luta – não atinja o núcleo essencial dos interesses de terceiros a ele alheios. Obviamente que não se pode encarar tal questão sob a mesma ótica utilizada nos conflitos clássicos entre capital privado e trabalho.

Para a maioria da população brasileira interessa – ainda mais que o controle de vôo – o fornecimento de serviços essenciais de saúde, segurança e instrução. Os trabalhadores públicos organizados bem como os empregados privados que prestam serviços essenciais devem encarar a inevitabilidade de imposição de certos conteúdos limitativos ao seu direito de greve, justamente em defesa dos interesses gerais – e não estatais – dos quais comungam os próprios obreiros.

Será fundamental, de outra parte, desonerar o judiciário da imprópria tarefa de determinar “a posteriori”, em cada greve concreta, as medidas de continuidade dos

serviços indispensáveis. Isto cabe antes de tudo às próprias partes, das quais se espera o amadurecimento que o momento e que a matéria exigem. Roma, abril de 2007.

## REFERÊNCIAS

CALAMANDREI, Pietro. Il significato costituzionale del diritto di sciopero. *Riv. Giur. Lav.*, I, 221; ora in *Opere giuridiche*.

FREDIANI, Yone. **Greve nos serviços essenciais à luz da Constituição Federal de 1988**. LTr, 2001.

GIUGNI, Gino. **Diritto Sindacale**. Bari: Cacucci, 2006.

PERONE, Gian Carlo. **A ação sindical nos Estados-Membros da União Européia**. LTr, 1996.

ROMANI, Mário. **Appunti sull'evoluzione del sindacato**. Roma: Edizione Lavoro, 2000.

VALLEBONA, Antonio. **Le regole dello sciopero nei servizi pubblici essenziali**. Torino: G. Giappichelli, 2007.