CARLOS ROBERTO DE OLIVEIRA

A GREVE NOS SERVIÇOS ESSENCIAIS NO BRASIL E NA ITÁLIA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

ORIENTADOR: PROFESSOR TITULAR NELSON MANNRICH

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

SÃO PAULO

2012

CARLOS ROBERTO DE OLIVEIRA

A GREVE NOS SERVIÇOS ESSENCIAIS NO BRASIL E NA ITÁLIA

*Dissertação apresentada ao Departamento de
Direito do Trabalho e da Seguridade Social
como requisito parcial para obtenção do título
de Mestre em Direito do Trabalho*

ORIENTADOR: PROFESSOR TITULAR NELSON MANNRICH

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

SÃO PAULO

2012

CARLOS ROBERTO DE OLIVEIRA

A GREVE NOS SERVIÇOS ESSENCIAIS NO BRASIL E NA ITÁLIA

BANCA EXAMINADORA

*Se as coisas são inatingíveis... ora!
Não é motivo para não querê-las...
Que tristes os caminhos, se não fora
A presença distante das estrelas!*
(Mario Quintana)

Agradeço a Deus pela presença constante. É minha luz na escuridão e meu porto seguro nas tempestades.

Ao meu orientador, Professor Nelson Mannrich, pela oportunidade concedida e pelas valiosas lições, não só jurídicas mas também de vida. Reservo meu sincero abraço macaubalense!

Aos meus pais, pelo apoio incondicional; mesmo à distância e, muitas vezes, sem entender que caminho eu trilhava, permaneceram firmes de mãos dadas.

Aos companheiros de trabalho do Consórcio PCJ que sempre valorizaram a importância desse trabalho e, em especial, aos amigos Washington, Édi e Valcenir, sempre presentes nos bons momentos da minha vida.

RESUMO

OLIVEIRA, Carlos Roberto de. *A greve nos serviços essenciais no Brasil e na Itália*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

O presente trabalho tem como proposta refletir sobre os modelos jurídicos adotados pelo Brasil e pela Itália para a regulamentação da greve nos serviços essenciais, identificando peculiaridades legislativas de cada país, em especial condições para deflagração da greve, tentativa prévia de negociação, prazo de aviso prévio para início do movimento grevista, manutenção do atendimento às necessidades inadiáveis da população e consequências nos casos de desatendimento aos requisitos para deflagração da greve. Pretende o trabalho, ainda, apontar pontos críticos relevados pela doutrina e pela jurisprudência de ambos os países e apresentar reflexões, a partir de uma análise do direito comparado, para a nova regulamentação da greve nos serviços essenciais pretendida no Brasil, trazendo contribuições para eventual aperfeiçoamento.

Palavras-chave: greve, serviços essenciais, serviços públicos essenciais, direito do trabalho.

RIASSUNTO

OLIVEIRA, Carlos Roberto de. *Lo sciopero nei servizi essenziali in Brasile e in Italia*. Dissertazione di Master. Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di San Paolo. San Paolo, 2012.

Il presente lavoro ha la proposta di riflettere sui modelli giuridici adottati da Brasile e Italia per la regolamentazione dello sciopero nei servizi essenziali, al fine di identificare le peculiarità legislative dei singoli paesi, specie le condizioni per la deflagrazione dello sciopero, il tentativo previo di negoziazione, la scadenza di preavviso per l'inizio dello sciopero, la manutenzione delle soddisfazioni alle esigenze urgenti della popolazione e le conseguenze nei casi di non soddisfazione ai requisiti per la deflagrazione dello sciopero. Intende ancora questo lavoro elencare i punti critici di rilievo nella dottrina e giurisprudenza di ambidue i paesi, nonché presentare riflessioni, a partire da un'analisi del diritto comparato, al fine di proporre nuova regolamentazione dello sciopero nei servizi essenziali desiderata in Brasile e in modo da fornire apporti ad un suo eventuale miglioramento.

Parole chiave: sciopero, servizi essenziali, servizi pubblici essenziali, diritto del lavoro.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	09
I. A GREVE NOS SERVIÇOS ESSENCIAIS NO BRASIL	14
1.1. Aspectos históricos da greve nos serviços essenciais	14
1.2. A Lei n. 7.783/89 e a caracterização dos serviços essenciais	20
1.2.1. A taxatividade do rol dos serviços essenciais na Lei n. 7.783/89	24
1.3. Condições para deflagração da greve nos serviços essenciais	26
1.3.1. A tentativa prévia de negociação	28
1.3.2. O aviso prévio	30
1.3.3. O atendimento às necessidades inadiáveis da população	32
1.4. Consequências do desatendimento aos requisitos para deflagração da greve	37
1.4.1. Responsabilidade trabalhista	39
1.4.2. Responsabilidade civil	41
1.4.3. Responsabilidade penal	43
1.5. O Projeto de Lei n. 4.497/01 e as tendências para a nova regulamentação da greve nos serviços essenciais	44
II. A GREVE NOS SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS NA ITÁLIA	47
2.1. Aspectos históricos da greve nos serviços públicos essenciais	47
2.2. Abrangência dos serviços públicos essenciais	52
2.2.1. Os titulares do exercício do direito de greve	55
2.2.1.1. Os advogados como titulares do direito de greve	57
2.3. Os procedimentos preventivos à deflagração da greve	60
2.3.1. O pré-aviso	64
2.4. As prestações indispensáveis	68
2.4.1. A ordem de <i>comandata</i>	70
2.4.2. A responsabilidade de fiscalização do Estado	71
2.5. A Comissão de Garantia	75
2.5.1. As funções da Comissão de Garantia	77
2.5.2. Mediação, requisição de arbitragem, transparência e publicidade	80
2.5.2.1. A mediação de conflitos	81
2.5.2.2. Requisição de arbitragem	82

2.5.2.3. A função de transparência e comunicação	83
2.5.2.4. A função de publicidade	84
2.6. As sanções	85
2.6.1. As sanções individuais	88
2.6.2. As sanções coletivas	90
2.6.3. As sanções para os trabalhadores autônomos	92
III. A GREVE NOS SERVIÇOS ESSENCIAIS NO BRASIL E NA ITÁLIA: CONFRONTOS E PECULIARIDADES	94
3.1. Da necessária definição de serviços essenciais pela lei brasileira	96
3.2. Do rol taxativo de serviços essenciais	96
3.3. Fixação da prestação mínima para atendimento às necessidades inadiáveis da população	100
3.4. Autônomos e profissionais liberais e a abstenção coletiva	103
3.5. Serviços essenciais: modelo judicial e modelo administrativo de solução de conflitos	105
CONCLUSÕES	108
BIBLIOGRAFIA	114
ANEXOS	126
Anexo I – Lei n. 146/1990	126
Anexo II – Lei n. 83/2000 ..	140

INTRODUÇÃO

Antes da concentração operária nas cidades, as paralisações laborais eram isoladas e desorganizadas. As manifestações paredistas partiam de coalizões operárias, normalmente entendidas como uniões conspiratórias, contra as quais agiam os concedentes de oportunidades de trabalho e o próprio Estado.

De movimento desorganizado e reacionário, a greve passou, gradativamente, a ser reconhecida como manifestação legítima e amparada pelo Estado na maioria dos países. No Brasil, o panorama não foi diferente, cumprindo a mesma trajetória histórica mundial, passando por momentos de proibição, tolerância e reconhecimento.

A greve, por sua vez, representa um direito de autotutela, um instrumento de pressão, entretanto, não absoluto, comportando limites típicos da vida em sociedade.

E nesse contexto de direito limitado, surgem questões muito atuais a serem debatidas na greve, em especial nos movimentos deflagrados nos serviços essenciais; apesar de sua alta incidência, são pouco enfrentadas, tanto na doutrina quanto na jurisprudência.

E nessa modalidade de greve, não faltam exemplos diários de paralisações: nos transportes públicos (trem, metrô, ônibus), em hospitais, no controle de vôos (no famoso apagão aéreo), dentre outras inúmeras situações; sem dizer os casos mais espantosos, como na paralisação de polícia militar, de bombeiros e de polícia civil (que são atividades proibidas de manifestação grevista).

E a tendência dos debates sobre o cabimento ou não do direito de greve para essas categorias tende a se agigantar, já que a sociedade brasileira, cada dia mais crítica, revela também um nível de exigência crescente quanto à prestação de serviços, não sendo mais tolerados serviços de má qualidade ou prestados de forma insatisfatória. Isso coloca na berlinda todos os que estão vinculados a estes serviços, independentemente da forma de prestação da atividade, se pelo órgão público ou privado.

Aliás, esses movimentos reivindicatórios possuem particularidades, na medida em que, em caso de ocorrência, devem ser ponderados e equilibrados o direito fundamental de greve, do qual todo cidadão é titular (art. 9º da Constituição Federal), e a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade (art. 11 da Lei n. 7.783/89).

E sopesar direitos de igual relevo social obriga-nos a reconhecer que liberdade, responsabilidade e segurança jurídica constituem termos indissociáveis uns dos outros, de modo que apenas quando conjugados é possível assegurar as diversas manifestações da liberdade.

A responsabilidade refreia os excessos da liberdade e concorre para a segurança. Em suma, a primeira autentica a liberdade, e a segunda assegura o seu exercício no meio social. Todavia, ambas não são criadoras: a responsabilidade é consequência da liberdade, e a segurança, instrumento de sua preservação e maior efetividade.

Em relação à delimitação do tema, o presente estudo aborda apenas a greve nos serviços essenciais, não tendo compromisso de aprofundamento do estudo da greve em si e tampouco de ingressar na conturbada discussão da greve nos serviços públicos.

E a opção pelo tema restrito justifica-se na necessidade de aprofundarmos as discussões acerca da nova regulamentação que se pretende dar à greve nos serviços essenciais no Brasil. O trâmite da lei caminha em ritmo lento pela opção do legislador em tratar do tema conjuntamente com a regulamentação da greve nos serviços públicos, o que aumenta a discussão e a polêmica, sendo certo que interesses circunstanciais e disputas políticas protelam decisões certeiras.

E tal discussão fica mais rica com a imersão na experiência italiana de regulamentação da greve nos serviços essenciais, que experimentou primeira normatização no ano de 1990, sucedida de nova intervenção legislativa em 2000. Certamente, trata-se de modelo bastante pensado e democraticamente coerente que pode ser indutor de novas práticas no Brasil.

Com o intuito de apresentar reflexões, o trabalho está dividido em três frentes bem delimitadas, com o seguinte ordenamento:

O primeiro capítulo estuda o desenvolvimento da greve nos serviços essenciais no Brasil, relatando aspectos históricos até o advento da atual norma de regência, a Lei Federal n. 7.783/89. Foram descritos a caracterização dos serviços essenciais, condições impostas para a deflagração do movimento paredista, a obrigatória tentativa de negociação prévia, além de detalhamentos sobre a necessária comunicação de deflagração com antecedência mínima (aviso prévio), manutenção de atendimento das necessidades mínimas e inadiáveis da população e as sanções em caso de desatendimento aos requisitos para deflagração da greve constantes da Lei (que podem ter natureza de responsabilidade trabalhista, civil e penal). Por fim, o capítulo analisa as tendências para a regulamentação da greve nos serviços essenciais, conforme trâmites do Projeto de Lei n. 4.497/01.

O segundo capítulo examina o direito de greve nos serviços públicos essenciais na Itália, tendo como intenção primordial demonstrar as peculiaridades italianas e trazer à discussão um modelo diferenciado de normatização da greve nas atividades essenciais. São tratados, no presente trabalho, aspectos históricos dos serviços públicos essenciais, sua atual lei de disciplinamento (Lei n. 146, de 12 de junho de 1990, alterada pela Lei n. 83, de 11 de abril de 2000), abrangência dos serviços públicos essenciais, discussão acerca da titularidade no exercício do direito, além dos procedimentos preventivos à deflagração do movimento (pré-aviso, manutenção das prestações indispensáveis). Posição de destaque é reservada à responsabilidade de fiscalização do Estado na constância do movimento, além de trazer ao nosso conhecimento as funções da Comissão de Garantia (órgão de natureza administrativa responsável por julgar e atuar preventivamente nas greves em serviços públicos essenciais na Itália). Por fim, é reservado espaço para apreciar as sanções no caso de descumprimento das regras legais (sanções estas que podem ser individuais, coletivas ou para trabalhadores autônomos).

O terceiro capítulo desenvolve algumas reflexões sobre peculiaridades de cada modelo, enfrentando algumas questões práticas sobre as opções de cada país em relação à temática. Entre elas, e de início, a necessidade ou não de definição de serviços essenciais pela lei brasileira e a visão que se tem do rol taxativo de serviços essenciais que o Brasil optou; em seguida, a necessidade de quantificação das atividades mínimas para

atendimento às necessidades inadiáveis da população; por fim, o cabimento de reconhecer os autônomos e profissionais liberais como titulares do direito de greve no Brasil e a proposição de um modelo ideal de solução dos conflitos em serviços essenciais: se o atual modelo judicial ou o modelo italiano de Tribunal administrativo.

No tocante ao título atribuído à dissertação – *Greve nos serviços essenciais no Brasil e na Itália* –, cabem esclarecimentos sobre a nomenclatura adotada. O tema da greve nos serviços essenciais está devidamente enfrentado na legislação dos dois países, porém, cada um adotou nomenclatura diferente para o instituto jurídico. A legislação brasileira optou, no art. 10 da Lei n.7.783/89, pela denominação de “serviços essenciais”, já a Itália preferiu nominar a relação de atividades idênticas como “serviços públicos essenciais”. No presente trabalho, as duas expressões são tratadas como sinônimas.

Quanto à metodologia, foi utilizado o *método dialético* para exame das posições doutrinárias e jurisprudenciais antagônicas a respeito dos problemas apresentados. O *método comparativo* também foi essencial para verificar a possível aplicação das experiências italianas ao direito brasileiro – tarefa que também se baseou no *método histórico*, utilizado para análise da evolução da greve nos serviços essenciais no Brasil, ou serviços públicos essenciais, como é denominado o tema na Itália. O *método sistemático*, por sua vez, foi fundamental para análise dos textos legais relativos a tal figura.

O *método bibliográfico* adotado segue as diretrizes apresentadas pelo *Guia de Metodologia Jurídica*, de autoria de EDUARDO CESAR SILVEIRA MARCHI, obra adotada como referência na Disciplina DCV 5923 – Como Preparar uma Dissertação ou Tese em Ciências Jurídicas – Técnicas e Instrumentos, oferecida pelo Departamento de Direito Civil, em nível de pós-graduação *stricto sensu*, pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. A esse respeito, ressalte-se que as notas de rodapé – além de conterem referências bibliográficas e outras citações – contemplam também informações e opiniões não contidas no corpo do texto, mas relevantes para o estudo da matéria.

Com o objetivo de buscar a máxima clareza possível e, assim, proporcionar uma leitura otimizada e fluente, as citações literais de obras de autores estrangeiros, não traduzidas para a língua portuguesa, foram vertidas para o nosso vernáculo por meio de tradução livre do autor deste estudo. Em sentido idêntico, excertos utilizados de obras

nacionais dispostas em ortografia arcaica foram adaptados para adequarem-se às orientações ortográficas contemporâneas.

Cabe assinalar ainda que, para formatação do texto, foram adotados os parâmetros estabelecidos na Resolução FD/PÓS n. 01/2002, editada pela Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e as regras específicas para apresentação de trabalhos acadêmicos da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT.

1. A GREVE NOS SERVIÇOS ESSENCIAIS NO BRASIL

1.1. ASPECTOS HISTÓRICOS DA GREVE NOS SERVIÇOS ESSENCIAIS

A evolução histórica do direito de greve no Brasil relaciona-se estreitamente ao modelo de liberdade e de autonomia sindicais reinantes em nosso país: sempre permeado por preconceitos e decorrente do sistema atrasado e corporativista das relações de trabalho por aqui implementado desde o Brasil colônia.¹

A história da greve nas atividades essenciais no Brasil, por sua vez, caminhou em conjunto com a trajetória do movimento paredista nas demais atividades². Delineiam-se momentos bem definidos em nossa legislação³ e com fases distintas: de início, a greve considerada como delito, depois alçada à condição de liberdade, até o reconhecimento de sua legitimidade e condição de direito.⁴

¹ Nesse sentido cf. MELO, Raimundo Simão. **A greve no direito brasileiro**. São Paulo: LTr, 2006, p. 23.

² Sobre a origem e evolução histórica da greve no Brasil, sua conceituação, classificação e natureza jurídica vide as obras de: LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **A greve como direito fundamental**. Curitiba: Juruá, 2000; MELO, Raimundo Simão. **A greve no direito brasileiro**. São Paulo: LTr, 2006; FREDIANI, Yone. **Greve nos serviços essenciais à luz da Constituição Federal de 1998**. São Paulo: LTr, 2001, p.19-25; MANNRICH, Nelson. *O exercício do direito de greve no serviço público*. In: **Revista de Direito Mackenzie**, São Paulo, v.3, 2002, p. 145-160; NETO, Bento Herculano Duarte. **A greve e os novos movimentos sociais: para além da dogmática jurídica e da doutrina da OIT**. São Paulo: LTr, 2009 e LOBO, Eugênio Roberto Haddock. *A greve no Brasil e sua evolução com o Direito no tempo*. In: **Revista da Academia Nacional de Direito do Trabalho**, ano I, N. 1, 1993, que escrevem com propriedade sobre o tema.

³ A primeira lei a tratar sobre a greve no Brasil foi o Código Penal de 1890, que tipificava, em seus arts. 205 e 206, a coalizção e a greve como delito, mesmo que pacífica, punindo o autor com pena de 1 a 3 meses de detenção. Tais artigos tiveram curto tempo de existência, sendo revistos pelo Decreto 1.162, que considerava delito apenas a greve que resultasse em violência ou fraude. No contexto constitucional, a Carta de 1937 foi a pioneira a tratar da greve, ditando em seu art. 139, que a greve e o *lockout* eram recursos antissociais, nocivos ao trabalho e ao capital e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional. A Constituição Federal de 1946, em seu art. 158 reconheceu o direito de greve subordinando seu exercício à edição de lei que viria a regulá-la. Texto bastante assemelhado seria repetido nas Constituições de 1946, 1967 e pela Emenda de 1969, sendo que, mesmo diante da perspectiva constitucional, o Código Penal de 1940 seguia punindo a greve como perturbação da ordem pública ou contrária ao interesse coletivo. Finalmente, a Constituição de 1988 assegurou, em seu art. 9º, o direito de greve aos trabalhadores, competindo-lhes “decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender”.

⁴ Dentre outros autores, NELSON MANNRICH classifica: a) Greve delito: proibida pelo ordenamento jurídico, corresponde a ato ilícito, tanto do ponto de vista penal quanto trabalhista; a greve implica, ao mesmo tempo, crime e ruptura do contrato de trabalho; b) Greve liberdade: impossibilitado de impedir sua ocorrência, o Estado abstém-se de punir o grevista como criminoso, excluindo a greve do rol dos delitos; do ponto de vista trabalhista, porém, continua sendo um ilícito, acarretando a ruptura do contrato de trabalho; e c) Greve direito: abandonando-se o caráter de ato ilícito, tanto do ponto de vista penal quanto trabalhista, a greve integra o rol das liberdades públicas, implicando sua ocorrência dupla abstenção. cf. *O exercício do direito de greve no serviço público*. In: **Revista de Direito Mackenzie**, São Paulo, V.3, 2002, p. 148.

Toma relevo para este trabalho a trajetória da greve nas atividades essenciais, destacando-se que, para essa espécie de movimento paredista, várias leis foram editadas, passando da configuração delitiva até o atual status de greve como manifestação de direito.

O primeiro diploma legal a fazer menção a essa modalidade de exercício de greve foi o Decreto-Lei n. 9.070, editado em 15.03.1946, pelo Presidente Marechal Eurico Gaspar Dutra, que proibia o exercício nas atividades classificadas como essenciais⁵ e o autorizava nas demais modalidades com inúmeras restrições.⁶

O texto legal disciplinou a matéria, definiu os limites e o conceito de greve e deu permissão para o exercício nas atividades acessórias, porém, como lembrado por AMAURI MASCARO NASCIMENTO⁷, a regra legal afigurava-se bastante restritiva.

Ocorre que o Decreto-Lei teve a sua constitucionalidade questionada, pois dava autorização à greve sob a égide da Constituição de 1937, que a proibia. O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, manifestou entendimento de constitucionalidade do Decreto-Lei, pois a norma contida na Carta Federal não era absoluta e admitia restrições impostas por parte do legislador ordinário. A conclusão da época foi: o Decreto-Lei n. 9.070/46 e a restrição destacada na Constituição tinham espaço para viver harmonicamente, sem qualquer traço de ilegalidade.⁸

⁵ Os arts. 3º e 10 não permitiam a greve nos serviços caracterizados como fundamentais: água, energia, fontes de energia, iluminação, gás, esgotos, comunicações, transportes, carga e descarga, estabelecimentos de utilidades ou gêneros essenciais à vida das populações, matadouros, lavoura e pecuária, colégios, escolas, bancos, farmácias, drogarias, hospitais e serviços funerários, indústrias básicas ou essenciais.

⁶ Aponta PAULO EMÍLIO RIBEIRO DE VILHENA: “[...] a palavra “essencial” surge, a primeira vez, na ordem jurídica brasileira, como um apêndice - a parte final - do art. 3º, do Decreto-lei 9.070/46, que dispunha a respeito das atividades ‘fundamentais’. Depois de enunciar, discriminativamente, quais eram atividades ‘fundamentais’, em que não era permitida a greve, o art. 3º arrematava: ‘nas indústrias básicas ou essenciais à defesa nacional’. Verifica-se, desde logo, que a atividade essencial aparece como um subgrupo, uma categoria das atividades qualificadas de ‘fundamentais’ e que, não se distinguindo por ramo de produção e/ou de troca de bens e serviços nem enunciando em uma especificidade qualificadora, ganhou certa generalidade localizada, com um suposto definido: ‘indústrias básicas ou essenciais à defesa nacional’. O elemento-suporte desse grupo, que o definia como tal, centrou-se na ‘defesa nacional’ e o ‘essencial’, traz um vínculo subordinativo e condicionado a essa ‘defesa’. Verifica-se, pois, no plano da origem e da evolução do critério da divisão do direito de greve (como ato lícito e ato ilícito ou vedado), que as duas categorias de atividades, em que se bipartiu esse critério, distribuem-se em ‘atividades fundamentais’ e ‘atividades acessórias’ e não havia, ainda, essa categoria ‘atividade essencial’, como grupo ou categoria autônoma, mas como subgrupo da ‘atividade fundamental’ e em que, se ‘essencial à defesa nacional’ a greve era proibida. cf. *Greve e atividade essencial – evolução conceitual*. In: **Revista de Direito do Trabalho**, São Paulo: vol. 32, jul/1981, p. 46.

⁷ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical**. 3. ed. São Paulo: LTr, 2003, p. 427.

⁸ Nesse sentido cf. MANNRICH, Nelson. Op. cit., p.149.

A Constituição Federal de 1946, por fim, reconheceu o direito de greve em seu art. 158, remetendo seu exercício à regulação por lei ordinária. Referida regulamentação foi bastante tardia e só ocorreu no ano de 1964, com a edição da Lei n. 4.330, chamada de Lei de Greve.

O art. 4º da lei trazia vedação expressa ao exercício da greve para os servidores públicos, determinando que “a greve não pode ser exercida pelos funcionários e servidores da União, Estados, Territórios, Municípios e autarquias, salvo se se tratar de serviço industrial e o pessoal não receber remuneração fixada por Lei ou estiver amparado pela legislação do trabalho”.

Tantas eram as restrições e os limites impostos para o exercício do direito que a Lei era denominada antigreve⁹ pelos doutrinadores. Rememora RINALDO GUEDES RAPASSI que: “sob a sombra do golpe militar de 31 de março de 1964, a Lei de Greve restringiu severamente o instituto aos fins estritamente trabalhistas e previu punição em caso de ocupação dos locais de trabalho”¹⁰, além de instituir complexos ritos de deflagração considerados como inviáveis pelos sindicalistas.

No mesmo sentido, o entendimento de RAIMUNDO SIMÃO DE MELO:

A Lei n. 4.330/67 permitia a greve nas atividades normais, embora mediante muitas restrições, que, na prática, tornavam quase impossível o seu exercício. A greve política e de solidariedade eram proibidas. Essa lei, como se sabe, foi promulgada logo em seguida à decretação do golpe militar de 1964 e representou a real filosofia daquele regime ditatorial, consubstanciando, no âmbito das relações de trabalho, em muitas ocupações e intervenções de sindicatos, cassações e punições de dirigentes sindicais e ativistas, como represália aos movimentos trabalhistas. Essa lei foi expressa ao proibir qualquer greve que não se destinasse à tutela de interesses profissionais vinculados ao contrato de trabalho.¹¹

⁹ Na doutrina de NELSON MANNRICH a lei “[...] condicionava a o exercício da greve, exigindo notificação prévia ao empregador e autoridades, além dos prazos de 10 dias para edital para convocar a assembléia e de cinco dias para comunicar ao empregador a pauta de negociações. Condicionava, ainda, a deflagração da greve à deliberação de assembléia da categoria (2/3 em primeira convocação e 1/3 em segunda convocação ou 1/8 quando mais de 5.000 trabalhadores na categoria)”. cf. Op. cit., p. 150.

¹⁰ RAPASSI, Rinaldo Guedes. **Direito de greve de servidores públicos**. São Paulo: LTr, 2005, p. 44.

¹¹ MELO, Raimundo Simão de. Op. cit., p. 24.

O posicionamento firmado na Carta de 1946 foi mantido na Constituição de 1967¹², e recorda DINORÁ ADELAIDE MUSETTI GROTTI¹³ que o direito à greve foi mantido e teve regulado o seu exercício por lei (art. 158, XXI), deixando expresso, entretanto, que não seria permitida greve nos serviços públicos e atividades essenciais definidos em lei (art. 157, §7º). Acrescenta, ainda, YONE FREDIANI¹⁴ que “[...] o direito de greve do servidor público foi equiparado às atividades essenciais que não estariam necessariamente ligadas ao serviço público em geral nos seus diversos desdobramentos”.

A Emenda Constitucional n. 1, de 1969, dispôs no mesmo sentido (art. 162 e art. 165, XX)¹⁵, mantendo a vedação ao direito de greve. Dentro dessa orientação, os diversos estatutos de funcionários atribuíam penalidades severas para condutas como incitar ou participar de movimentos grevistas.¹⁶

A vedação constitucional ao movimento paredista em atividades essenciais foi, por fim, regulamentada em duas normas distintas: no Decreto-Lei n. 1.632/78¹⁷ (que proibia a greve no serviço público e nas atividades essenciais) e na Lei n. 6.620/78 (Lei de Segurança Nacional)¹⁸.

¹² Comenta MAURICIO GODINHO DELGADO que “A Constituição do Brasil de 1967 reconheceu, com tibieza, o direito de greve ‘aos trabalhadores’ em seu art. 158, inciso XXI. Proibiu-a, contudo, quanto as atividades essenciais ‘definidas em lei’ e no âmbito dos serviços públicos (art. 157, §7º). Com o AI-5, em dezembro de 1968, inviabilizaram-se as tentativas de paralisação trabalhista na sociedade brasileira”. cf. *Greve no ordenamento jurídico brasileiro*. In: **Revista Síntese Trabalhista**. Porto Alegre: Síntese, V.1, N. 1, jul/1989, p. 153.

¹³ GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *A greve no serviço público*. In: **Estudos de direito constitucional: homenagem à professora Maria Garcia**. (Orgs.): RIBEIRO, Lauro Luis Gomes; BERARDI, Luciana Andrea Accorsi. São Paulo: IOB-Thomson, 2007, p. 40.

¹⁴ FREDIANI, Yone. **Greve nos serviços essenciais à luz da Constituição Federal de 1998**. São Paulo: LTr, 2001, p. 53.

¹⁵ As disposições legais são assim transcritas, respectivamente: “Não será permitida a greve nos serviços públicos e atividades essenciais, definidas em lei” e “A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria de sua condição social: greve, salvo o disposto no art. 162 (nos termos da EC n. 18, de 30.6.1981)”.

¹⁶ GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti, Op. cit., p. 40.

¹⁷ O citado Decreto-Lei dispunha em seu art. 3º que: “Sem prejuízo das sanções penais cabíveis, o empregado que participar de greve em serviço público ou atividade essencial referida no art. 1º incorrerá em falta grave, sujeitando-se às seguintes penalidades aplicáveis individual ou coletivamente, dentro do prazo de 30 (trinta) dias do reconhecimento do fato, independentemente de inquérito: I – advertência; II – suspensão de até 30 (trinta) dias; III – rescisão do contrato de trabalho, com demissão, por justa causa”.

¹⁸ A Lei de Segurança Nacional reprimia os movimentos paredistas em serviços essenciais com tipificação penal em seu art. 27, dispondo que: “Impedir ou dificultar o funcionamento de serviços essenciais, administrados pelo Estado ou executados mediante concessão, autorização ou permissão. Pena: Reclusão de 2 a 12 anos”. O art. 37 da mesma norma dispunha, ainda, que: “Cessarem funcionários públicos, coletivamente, no todo, ou em parte, os serviços a seu cargo. Pena: Detenção, de 8 meses a 1 ano”.

O Decreto-Lei n. 1.632/78 vedava a greve no serviço público e nas atividades essenciais por meio de ardiloso e extenso rol que enumerava, tratando o assunto como de segurança nacional, com responsabilização trabalhista e criminal.¹⁹²⁰

A posição da doutrina da época demonstrava claramente a preocupação com os rumos das normas repressivas aos movimentos paredistas, e destaca DIMAS COSTA:

Extremamente rigoroso em suas disposições, o Dec.-lei n. 1.638, além de ampliar o grau de discricionariedade do Presidente da República – habilitando-o por simples decreto a definir novas áreas de proibições da greve – assentou um golpe mortal nas aspirações à conquista do direito de greve por funcionários públicos.²¹

Desde o início do governo do General João Baptista Figueiredo (15 de março de 1979 a 15 de março de 1985), várias iniciativas de redemocratização foram tomadas. Exemplo foi a Lei n. 6.683, de 28 de agosto de 1979, a qual concedeu anistia aos que cometeram crimes políticos, eleitorais ou conexos. No campo das manifestações paredistas, o art. 7º da referida Lei anistiou os empregados das empresas privadas que, por motivo de participação em greve ou quaisquer movimentos reivindicatórios ou de reclamação de direitos regidos pela legislação social, foram despedidos do trabalho ou destituídos de cargos administrativos ou de representação sindical.²²

Diante dos avanços estabelecidos, por ocasião da reforma constitucional, o Anteprojeto de Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, instituída pelo Decreto n. 9.450, de 18 de julho de 1985, reconheceu o direito de greve, tanto nos serviços públicos quanto nas atividades consideradas essenciais. O Projeto da Comissão de Sistematização manteve o direito de greve e proibiu o *lock out*.²³²⁴

¹⁹ RAPASSI, Rinaldo Guedes. Op. cit., p. 44-45.

²⁰ No entendimento de CARLOS HENRIQUE BEZERRA LEITE: “Se antes da Carta de 1988, a greve nas chamadas atividades normais era, na prática, quase que proibida (*ex vi* do procedimento exigido pela Lei 4.330), nos serviços essenciais o rigor era ainda maior, conforme se depreende do texto da própria Lei 4.330/64, bem como no Dec.-Lei 1.632/78 e da Lei 6.620/78, também chamada de Lei de Segurança Nacional” cf. **A greve como direito fundamental**. Curitiba: Juruá, 2000, p. 43.

²¹ COSTA, Dimas. *Greve e sindicalização no serviço público*. In: **Revista de Direito Público**, São Paulo: V. 75, jul/set 1985, p. 107.

²² RAPASSI, Rinaldo Guedes. Op. cit., p. 45.

²³ Nesse sentido cf. MANNRICH, Nelson. Op. cit., p. 150.

²⁴ HOMERO BATISTA MATEUS DA SILVA destaca a proposta originária da Comissão Afonso Arinos de Estudos Constitucionais, que entre proibir a greve nos serviços essenciais e liberá-la com restrições, usava-se uma espécie de sanção premial: “As categorias profissionais dos serviços essenciais que deixarem de recorrer ao

Por fim, o art. 9º da Constituição 1988 reconheceu aos trabalhadores o direito de greve²⁵, cabendo-lhes “decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender”²⁶.

Quanto aos militares, a vedação é absoluta, dispondo assim o antigo art. 42, §5º, da Carta Federal, agora alterado pela Emenda Constitucional n. 18, com a nova redação do art. 142, §3º, IV.²⁷

A Carta Cidadã deu guarida, ainda, à greve nas atividades essenciais, por meio do comando do art. 9º, §1º, destacando que “a lei definirá os serviços e atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade”. RAIMUNDO SIMÃO DE MELO destaca:

[...] A partir da Constituição de 1988, a greve é admitida de forma ampla, como direito dos trabalhadores em geral. Ela é proibida apenas em relação aos servidores públicos militares. Passa-se, também, a admitir a greve no serviço público, mediante lei, e, nos serviços e atividades essenciais, com restrições consistentes no atendimento das necessidades inadiáveis da população.²⁸

A lei ordinária que regulamentou o comando constitucional, definindo os serviços ou atividades essenciais e dispondo sobre a forma de atendimento das

direito de greve, farão jus aos benefícios já obtidos pelas categorias análogas ou correlatas”. cf. **Curso de direito do trabalho aplicado, vol. 7: direito coletivo do trabalho**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 282.

²⁵ Para DINORÁ ADELAIDE MUSETTI GROTTI: “O direito de greve foi uma das grandes modificações trazidas pela Constituição de 1988, recebendo tratamento diferenciado para os trabalhadores e para os servidores públicos”. cf. Op. cit., p. 40.

²⁶ Pondera FERNANDA BARRETO LIRA que: “Em termos de ordenamento jurídico, a combinação do art. 9º da Constituição Federal com a Lei n. 7.783/89 segue a diretriz da Organização Internacional do Trabalho e do direito comparado. Trata-se de um movimento preferencialmente de trabalhadores subordinados. Dentro dessa moldura jurídica, tem índole coletiva e temporária, exige referendo; deve ser previamente anunciada e não admite a surpresa, não pode ser selvagem, deflagrada à revelia do sindicato, motivada por conflitos jurídicos; nem ser inovadora, salvo nos limites estritos do art. 14 da Lei n. 7.783/89; muito menos com ocupação de locais – braços cruzados, de zelo, tartaruga – ser articulada, greves rotativas, intermitentes”. cf. **A greve e os novos movimentos sociais: para além da dogmática jurídica e da doutrina da OIT**. São Paulo: LTr, 2009, p. 126.

²⁷ Assinala HOMERO BATISTA MATEUS DA SILVA sobre a hipótese de exclusão do direito de greve que: “no caso das forças armadas e militares, justifica-se a exclusão, considerando a relevância extrema do serviço prestado, que jamais podem sofrer a mínima solução de continuidade. Envolvem tanto a defesa das fronteiras e da soberania do país, quanto a manutenção da ordem interna. Ciosa de não ter alargado demasiadamente a noção de segurança pública, a OIT não fez incluir neste estreito rol as polícias civis ou os integrantes das atividades de apoio aos militares” cf. *Greve – uma análise dos princípios da Organização Internacional do Trabalho sobre os limites de seu exercício pelos trabalhadores*. Disponível em: <http://www.cursofmb.com.br/cursofmbjuridico/artigos/download.php?file=FMB_Artigo0060.pdf>. Acesso em: 25 de outubro de 2010.

²⁸ MELO, Raimundo Simão de. Op. cit., p. 26.

necessidades inadiáveis da população, foi a Lei n. 7.783, de 28 de junho de 1989, também conhecida como de Lei de Greve.²⁹

Em síntese, a Carta Constitucional de 1988 não só reconheceu o direito de greve aos trabalhadores, inclusive nas atividades essenciais, como o estendeu aos servidores civis, exceto aos militares. Como se vê, as três fases – delito, liberdade e direito – passaram a conviver³⁰, ou como sintetiza EUGÊNIO ROBERTO HADDOCK LOBO³¹: “o direito de greve é assegurado com maior amplitude no setor privado, em menor amplitude na Administração Pública e totalmente vedado nas Forças Armadas”.

E conclui PEDRO VIDAL NETO que o direito jamais deixou de valorar positiva ou negativamente o fato social da greve, bem como reconhecer no presente que a greve constitui uma liberdade ou um direito fundamental, cujo exercício encontra limites jurídicos, fixados de forma explícita ou implícita pelo próprio sistema jurídico-positivo, em decorrência da necessidade de harmonização com outros direitos do mesmo porte.³²

1.2. A LEI N. 7.783/89 E A CARACTERIZAÇÃO DOS SERVIÇOS ESSENCIAIS

O direito de exercício do movimento paredista dos trabalhadores em serviços ou atividades essenciais foi autorizado pelo §1º do art. 9º da Constituição Federal, tendo sido regulamentado na mesma lei ordinária que dispôs sobre o exercício do direito de greve nas atividades privadas (Lei n. 7.783, de 1989).³³

²⁹ Na doutrina de YONE FREDIANI está consignado: “Verificamos, pois, que logo em seguida à promulgação da Lei Maior, o Congresso Nacional aprovou a Lei n. 7.783/89, aplicável unicamente ao setor privado, ou seja, às relações de trabalho regidas pelo regime da CLT, implicando, portanto, na exclusão de trabalhadores regidos pelo regime jurídico único (terminologia que substituiu a antiga expressão ‘trabalhador ou servidor estatutário’”. cf. Op. cit., p. 55.

³⁰ MANNRICH, Nelson. Op. cit., p. 150.

³¹ LOBO, Eugênio Roberto Haddock. *A greve no Brasil e sua evolução com o Direito no tempo*. In: **Revista da Academia Nacional de Direito do Trabalho**, ano I, N. 1, 1993, p. 68.

³² VIDAL NETO, Pedro. In: **Direito sindical brasileiro**. (Coord.): PRADO, Ney. São Paulo: LTr, 1998, p. 309.

³³ Aos fazer abordagens gerais sobre a Lei de Greve recorda JOSÉ FRANCISCO SIQUEIRA NETO que “A lei de greve restringe o âmbito de amplitude do direito de greve previsto no art. 9º da CF quando faculta a cessação coletiva do trabalho, mediante pré-aviso de 48h, somente em casos de frustração de negociação ou impossibilidade de recurso via arbitral (art. 3º). Além da abrangência, referida lei estabelece que os Estatutos Sindicais deverão estabelecer mecanismos de organização das greves, bem como de seus responsáveis inclusive perante a Justiça do Trabalho (arts. 4º e 5º). Além dessas determinantes, a lei definiu os serviços e atividades essenciais e os casos de abusos de direito de greve [...]”. cf. *Direito de greve e responsabilidade civil*. In: **Revista de Direito do Trabalho**, V. 87, jul/1994, p. 53.

Importante adendo histórico a ser feito relaciona-se ao vazio legislativo que se criou entre a promulgação da Constituição Federal (05 de outubro de 1988) e a o advento da Lei de Greve (28 de junho de 1989), já que dispúnhamos de um comando constitucional, mas ainda sem regulamentação efetiva.

Após a promulgação da Carta Constitucional de 1988, houve controvérsias sobre a sua compatibilidade com a Lei n. 4.330 e o Decreto-Lei n. 1.632, pois tais normas tinham regras específicas sobre a greve nas atividades essenciais.³⁴

Para disciplinar a matéria, uma vez que os movimentos grevistas eram cada vez mais volumosos, sobretudo por conta do chamado “choque verão”, que congelou salários e dificultou as possibilidades de reposição de perdas salariais, foram editadas as Medidas Provisórias n. 50 e 59, ambas com texto idêntico e que conflitavam com o texto constitucional ao exigir quorum de 1/3 dos associados em assembleia para deflagrar o movimento.

O prazo de validade das Medidas Provisórias expirou sem que tivessem sido aprovadas pelo Congresso Nacional; após acalorados debates e controvérsias, no dia 28 de junho de 1989 foi decidido pelo tão aguardado regramento específico pela Lei n. 7.783.

Lembra MARIA CRISTINA IRIGOYEN PEDUZZI que a greve em atividades definidas como essenciais são autorizadas pela Constituição Federal sob a condição de atendimento às necessidades inadiáveis da comunidade durante o movimento paredista, impedindo-se, assim, a paralisação total dos trabalhos, já que o exercício deste direito no ordenamento brasileiro comporta certas limitações.³⁵No mesmo sentido AMAURI MASCARO NASCIMENTO leciona que: “a greve nos serviços essenciais é um direito sob condição. Não é proibida pela Constituição. É permitida, desde que mantidos os serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade [...]”.³⁶

³⁴ SILVA, Walküre Lopes Ribeiro da. *A disciplina jurídica da greve e as Constituições Republicanas no Brasil*. In: **Synthesis**. São Paulo: N. 19, jul/dez 1994, p. 161-162).

³⁵PEDUZZI, Maria Cristina Irigoyen. *A greve nos serviços essenciais e nos serviços inadiáveis*. In: **Curso de Direito Coletivo do Trabalho – Estudos em homenagem ao ministro Orlando Teixeira da Costa**. (Coord.): FRANCO FILHO, Georgenor de Souza. São Paulo: LTr, 1998, p. 486.

³⁶NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Comentários à lei de greve**. São Paulo: LTr, 1989, p. 109.

O elenco de tais atividades foi transcrito no art. 10 da citada Lei, enumerando-as como: “I – tratamento e abastecimento de água, produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis; II – assistência médica e hospitalar; III – distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos; IV – serviços funerários; V – transporte coletivo; VI – captação e tratamento de esgoto e lixo; VII – telecomunicações; VIII – guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares; IX – processamento de dados ligados a serviços essenciais; X – controle de tráfego aéreo; XI – compensação bancária”.

Apesar da existência de marco legal, alguns pontos são controversos e merecem reflexão mais apurada, como é o caso da definição conceitual de atividade essencial: a lei foi silente e a deixou a encargo da doutrina. Temos um rol de atividades definido, porém poucos são os parâmetros para que entendamos qual o intuito do legislador; em tese, algumas atividades ali poderiam estar, e outras, talvez, não necessariamente ali deveriam ser incluídas.

Buscando uma definição para o serviço e atividade essencial, AMAURI MASCARO NASCIMENTO diz que: “atividade essencial deve ser o serviço cuja interrupção poderá colocar em perigo a vida, a segurança e a saúde das pessoas, em parte ou na totalidade da população, e não simplesmente, os serviços cuja cessação possa causar mero incômodo ao cidadão”.³⁷

Em sentido bastante aproximado, encontra-se a definição trazida por OTÁVIO PINTO E SILVA:

[...] pode-se dizer que serviços ou atividades essenciais sejam aqueles em que a cessação do trabalho represente um confronto entre o direito de greve, assegurado aos trabalhadores, e outros direitos constitucionais, assegurados à população (direito à saúde, à vida, à segurança).³⁸

E, apontando que a escolha por essas atividades não se deu de forma aleatória e sem critérios, HOMERO BATISTA MATEUS DA SILVA afirma que: “ao invés de ser vislumbrada uma discriminação irracional entre trabalhadores de atividades não essenciais

³⁷ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Op. cit., p. 106-107.

³⁸ SILVA, Otávio Pinto e. **Subordinação, autonomia e parassubordinação nas relações de trabalho**. São Paulo: LTr, 2004, p. 173.

e trabalhadores de atividades essenciais, considera-se que o interesse da sociedade clama por uma resposta mais ágil e duradoura para estas quando em comparação com aquelas”.³⁹

Outra questão que levanta polêmica é a extensão do rol de atividades abarcadas pela condição de essencialidade: vários autores entendem que o elenco apresentado pelo art. 10 da Lei n. 7.783/89 excede aos preceitos estabelecidos pela OIT.

E, para os que assim entendem, o rol excessivo pode ter função inversamente contrária ao intento de nossa Constituição Federal - franquear o direito de greve a todos (art. 9º da Constituição Federal); logo, se o rol é muito extenso, criam-se mecanismos para cada vez mais minar esse direito social. Diz HOMERO BATISTA MATEUS DA SILVA que:

o art. 10 da Lei de Greve elaborou um rol muito extenso do que considera serviço essencial, mas com o único fito de lhes exigir um aviso prévio maior. Afinal, se todos podem fazer greve (essenciais e não essenciais) porque se preocupar em definir os essenciais? [...] No mais acabou por apresentar péssima solução: no lugar de afastar a greve para o serviço público e o serviço essencial, ambos em sentido estrito, e lhes oferecer formas criativas e eficazes de solução de controvérsias, a todos franqueou a greve, mas nem a todos franqueou a negociação coletiva⁴⁰.

Outro termo conceitual utilizado na Lei de Greve e relacionado diretamente à definição de essencialidade dos serviços é o de “necessidades inadiáveis da comunidade”, constante do art. 11 da citada norma. Estabelece o referido artigo que “nos serviços ou atividades essenciais, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados, de comum acordo, a garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade”.

Aqui não encontramos problemas de definição, como nos lembra YONE FREDIANI: “[...] a conceituação das necessidades inadiáveis da comunidade dispensa maiores comentários na medida em que legalmente definidas pela regra inserta no parágrafo único do art. 11 da Lei n. 7.783/89, consistindo nas atividades que coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população”.⁴¹

³⁹ SILVA, Homero Batista Mateus da. Op. cit., p. 279.

⁴⁰ SILVA, Homero Batista Mateus da. Op. cit., p. 280.

⁴¹ FREDIANI, Yone. Op. cit., p. 93.

1.2.1. A TAXATIVIDADE DO ROL DE SERVIÇOS ESSENCIAIS CONSTANTE DA LEI N. 7.783/89

O instituto da greve, ao ser incorporado pela ordem jurídica como um direito, acaba por encontrar nela suas próprias potencialidades e limitações. É evidente que, nas experiências autoritárias, o Direito tende a aprofundar as limitações aos movimentos paredistas, quando simplesmente não os proíbe. Nos regimes democráticos, ao reverso, há tendência à ampliação das potencialidades do instrumento grevista, embora acolhendo algum contingenciamento a esse direito.⁴²

Evidente, portanto, que o rol dos serviços essenciais lançados no art. 10 da Lei n. 7.783/89 serve para mitigar a liberdade paredista dos trabalhadores quando estes desenvolvem as suas atividades em serviços considerados como essenciais e relacionados às necessidades de inadiável interesse da comunidade.

Resta fundamental, então, o enfrentamento da discussão acerca da natureza do rol de serviços lançado na lei, se taxativo ou se meramente exemplificativo. Na primeira hipótese, temos a regra mais rígida para a greve, aplicada tão somente às onze categorias declinadas na lei em sua essência; já na segunda hipótese, cogitaríamos uma margem de interpretação para categorias ou atividades análogas, criando uma regra extensiva.

A doutrina pátria, após longo período de debates, tem caminhado para afirmar que o elenco das atividades é taxativo⁴³, e nesse sentido leciona YONEFREDIANI:

[...] a relação das atividades contidas no dispositivo [...] é taxativa, o que significa asseverar que inobstante possam existir outros serviços ou atividades de igual grandeza e importância para a população, apenas as legalmente enumeradas é que ensejarão a observância do comando

⁴² DELGADO, Maurício Godinho. **Direito coletivo do trabalho**. São Paulo: LTr, 2001, p. 157-158.

⁴³ Em sentido contrário, JOSELITA NEPOMUCENO BORBA defende a tese que o rol lançado no art. 10 da Lei n. 7.783/89 é meramente exemplificativo e doutrina que “[...] trata-se de rol não taxativo, podendo a doutrina, com a chancela da jurisprudência, introduzir outras situações que venham a colocar em risco o bem maior do ser humano: vida, saúde, segurança”. cf. *Responsabilização pelos danos decorrentes do direito de greve*. In: **Revista LTr**, V. 75, N. 05, mai/2011, p. 541). Também pactua de posicionamento contrário OTÁVIO BRITO LOPES ao defender que “o rol de atividades essenciais descrito no art. 10 da Lei n. 7.783/89 é meramente exemplificativo e não taxativo, já que não poderia limitar os direitos da coletividade tutelados na Carta Magna, como é o caso do direito à vida, à segurança, etc.”. cf. *A emenda constitucional n. 45 e o Ministério Público do Trabalho*. In: **Justiça do Trabalho: competência ampliada**. (Coord.): COUTINHO, Grijalbo Fernandes; FAVA, Marcos Neves, São Paulo: LTr, 2005, p. 379.

inserto no art. 11 do mesmo diploma legal, ou seja, as prestações de serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.⁴⁴

Anota LUCIANO MARTINEZ “[...] a existência de uma considerável discussão sobre a taxatividade dessa lista. Predomina, entretanto, sobretudo no TST⁴⁵, a ideia que os serviços mencionados no art. 10 da Lei n. 7.783/89 constituem *numerus clausus*, [...] porque geradora de restrição ao direito fundamental de greve dos trabalhadores em atividades análogas às declaradas essenciais”.⁴⁶

Completa ALICE MONTEIRO DE BARROS, dizendo que, caso exista ordem judicial exigindo a manutenção de serviços não elencados no art. 11 e parágrafo único da Lei federal n. 7.783/89, estamos diante de um ato judicial que viola preceito constitucional (direito de greve) que deve ser combatido através de mandado de segurança.⁴⁷ Hipótese esta defendida também por inúmeros outros autores, os quais entendem viável o remédio judicial para correção do ato tido como ilegal.

De igual pensamento comunga HOMERO BATISTA MATEUS DA SILVA quando afirma haver controvérsia sobre a natureza taxativa do rol integrante do art. 10, mas que, para o fim ao qual ele se propõe, o elenco há de ser considerado exaustivo, sob pena de incorrerem em grave insegurança no trato da matéria, sendo “[...] razoável impor interpretação restritiva às atividades encontradas na lista, haja vista que pertencer a ela significa ser destinatário de várias restrições ao exercício do direito de greve”.⁴⁸

Aliás, o mesmo autor faz reflexão bastante interessante sobre o desdobramento do rol em relação aos serviços que podem ser considerados como essenciais:

⁴⁴ FREDIANI, Yone. Op. cit., p. 93.

⁴⁵ Nesse sentido, o seguinte trecho de aresto do TST: “[...] A Lei de Greve (Lei 7.783/89) não inclui no seu rol taxativo de serviços ou atividades essenciais a atividade portuária. Dessa forma, como a referida lei, no que tange às atividades essenciais, restringe um direito fundamental dos trabalhadores em detrimento do interesse maior da sociedade, a interpretação de tal restrição não pode ser ampliativa, abrangendo, portanto, apenas aos serviços e atividades expressamente considerados essenciais pelo legislador” (RODC, 548/2008-000-12-00, Rel. Min. Mauricio Godinho Delgado, Publicação no DEJT, 27-11-2009).

⁴⁶ MARTINEZ, Luciano. **Curso de direito do trabalho: relações individuais, sindicais e coletivas do trabalho**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 721.

⁴⁷ BARROS, Alice Monteiro de. *Fundamento social da greve*. In: **Curso de direito coletivo do trabalho: estudos em homenagem ao ministro Orlando Teixeira da Costa**. (Coord.): FRANCO FILHO, Georgeton de Souza. São Paulo: LTr, 1998, p. 468.

⁴⁸ SILVA, Homero Batista Mateus da. Op. cit., p. 279.

[...] é bom notar que os onze incisos escondem, na verdade, mais de trinta hipóteses, pois vários segmentos foram enfeixados em uma só frase, como medicamentos e alimentos, no inciso III, e água, energia elétrica, gás e combustíveis, no inciso I. Aliás, se considerarmos todos os combustíveis fósseis e não fósseis teremos uma lista interminável. [...] Também há certa ironia na escolha do legislador quando fragmenta algumas profissões, considerando essencial metade e não essencial a outra metade, grosso modo. É o que se nota na atividade bancária, que não é essencial, exceto quanto à compensação de cheques [...]”.⁴⁹⁵⁰

Em relação aos limites do rol do art. 10, estabelecido pela Lei n. 7.783/89, MAURICIO GODINHO DELGADO destaca: “Note-se que não estão nesse rol, [...] o processamento de dados a ela vinculado; serviços de comunicação, exceto telecomunicações (e respectivo processamento de dados); serviços de carga e descarga; exceto transporte coletivo; escola; serviços de correio”.⁵¹

Parece-nos evidente, portanto, que o rol lançado no art. 10 da citada Lei é taxativo e somente assim pode ser entendido, pois estamos diante de um obstáculo a um exercício legitimado pela Constituição de 1988, o exercício do movimento paredista. Alargar de forma irresponsável esse conceito ou criar interpretações extensivas é trazer para o mundo jurídico restrições não contempladas pela lei. Arremata MARIA CRISTINA IRIGOYEN PEDUZZI que “é necessário estabelecer limites a esses limites, pena de negar-se aos trabalhadores o próprio exercício do direito, duramente conquistado e que, exercido conforme a lei constitui a única forma eficaz de pressão contra injustiças e iniquidades que possam ser praticadas pelos empregadores”.⁵²

1.3. CONDIÇÕES PARA DEFLAGRAÇÃO DA GREVE NOS SERVIÇOS ESSENCIAIS

A legislação brasileira, para garantir o recurso à greve nas atividades classificadas como essenciais (art. 10 da Lei Federal n. 7.783/1989), impõe algumas

⁴⁹ SILVA, Homero Batista Mateus da. Op. cit., p. 279-280.

⁵⁰ Em relação à extensão do rol, o mesmo autor, fazendo breve e interessante retrospectiva histórica, recorda que “Por falar em lista interminável, havia enorme exagero no sistema anterior, encabeçado pela Lei n. 4.330/1964, cujo rol de atividades essenciais, que era alargado periodicamente por Decreto Presidencial, era tão vasto a ponto de ter motivado comentário irônico de Evaristo de Moraes Filho, no sentido de que, em breve, apenas ‘manicures, cabeleireiros e boutiques’ estariam de fora da lista (foi assim que a Lei n. 4.330/1964 ficou conhecida jocosamente como a lei que regulava a greve das boutiques, respeitosamente falando, porque todas as demais atividades pareciam proibidas desse recurso)”. cf. Op. cit., loc. cit.

⁵¹ DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 10. ed. São Paulo: LTr, 2011, p. 1350-1351.

⁵² PEDUZZI, Maria Cristina Irigoyen. Op. cit., p. 501.

limitações e determina que sejam cumpridos certos requisitos, sem os quais o movimento paredista revela-se abusivo, com sanções às partes que deram causa à quebra dessas regras.

Requisitos para a licitude do movimento paredista são, portanto: convocar e realizar, na forma de seus estatutos, assembleia geral da categoria; cumprir quorum mínimo para deliberação; exaurir negociação coletiva sobre o conflito; comunicação prévia à parte contrária e à comunidade em caso de greve em serviço essencial; manutenção em funcionamento de maquinário e equipamento cuja paralisação resulte em prejuízo irreparável; atendimento a necessidades inadiáveis da comunidade nos serviços essenciais; comportamento pacífico; garantia da liberdade de trabalho aos que não quiserem participar da greve; não continuidade da greve após solução do conflito.⁵³

No tocante aos requisitos para configuração da licitude do movimento, pondera ALICE MONTEIRO DE BARROS:

[...] se a greve exime o empregado do direito de assiduidade não o exime do dever de lealdade. Em consequência, à luz do art. 14 da Lei n. 7.783, constituirá abuso do direito de greve não só o descumprimento de normas contidas na presente lei, como deliberação da assembleia (art. 4º), aviso prévio (art. 3º, parágrafo único e 13), tentativa de negociação (art. 3º), mas também sua deflagração na vigência de acordo, convenção coletiva ou sentença normativa, a não ser que o objetivo seja forçar o cumprimento de cláusulas ou postular a revisão de condição que se tornou injusta, dada a superveniência de fato novo ou imprevisto (art. 14).⁵⁴

Já sobre a validade do movimento paredista, lembra MAURÍCIO GODINHO DELGADO que “A ordem jurídica infraconstitucional estabelece alguns requisitos para a validade do movimento grevista. Em seu conjunto não se chocam com o sentido da garantia magna; apenas civilizam o exercício de direito coletivo de tamanho impacto social”.⁵⁵

Dentre os requisitos tidos como comuns a todos os movimentos paredistas, três tomam relevo especial no estudo dos serviços essenciais; são eles: a tentativa prévia de

⁵³ cf. BORBA, Joselita Nepomuceno. Op. cit., p. 541. Em harmonia com esse entendimento de condições para a configuração da licitude do movimento paredista está VIDAL NETO, Pedro. cf. Op. cit., p. 309.

⁵⁴ BARROS, Alice Monteiro de. Op. cit., p. 467.

⁵⁵ DELGADO, Maurício Godinho. Op. cit., p. 161-162.

negociação entre as categorias; a prévia comunicação de paralisação aos usuários e o atendimento às necessidades inadiáveis da comunidade.

1.3.1 A TENTATIVA PRÉVIA DE NEGOCIAÇÃO

No tocante à tentativa prévia de negociação, a nova redação trazida pela Emenda Constitucional n. 45 ao §2º do art. 114 da Constituição Federal⁵⁶ trouxe a inovação de esgotamento das tentativas de diálogo para posterior deflagração de movimento paredista.

E a inovação legislativa tem destaque para YONE FREDIANI ao lembrar que “[...] a negociação coletiva constitui requisito ou condição essencial para o efetivo exercício do direito de greve, [...] a negociação coletiva representa na atualidade a base em que se sedimentou o ordenamento legal [...]”.⁵⁷

Evidente que a imposição legal de busca por uma solução negociada tem o intuito de resfriar os impasses criados e tentar, por meios alternativos, resolver as contendas sem que haja a necessidade de cessação das atividades e, por consequência, transtorno aos usuários do serviço afetado.

MAURÍCIO GODINHO DELGADO explana que a etapa negocial deve ser pautada pela real tentativa de composição antes de se deflagrar o movimento grevista, somente cabendo a paralisação após insistente tentativa e “desde que frustrada a negociação coletiva ou verificada a impossibilidade de recurso à via arbitral, abrindo-se caminho ao movimento de paralisação coletiva (art. 3º, caput, Lei n. 7.783/89)”.⁵⁸

Lembra NELSON MANNRICH que, mesmo sendo utilizado o recurso à greve, ainda assim estamos diante de uma manifestação que serve de instrumento de pressão para abertura à negociação:

⁵⁶ Estabelece o citado artigo da Carta Magna que: “Recusando-se qualquer das partes à negociação coletiva ou à arbitragem, é facultado às mesmas, de comum acordo, ajuizar dissídio coletivo de natureza econômica, podendo a Justiça do Trabalho decidir o conflito, respeitadas as disposições mínimas legais de proteção ao trabalho, bem como as convencionadas anteriormente”.

⁵⁷ FREDIANI, Yone. Op. cit., p. 89.

⁵⁸ DELGADO, Maurício Godinho. Op. cit., p. 162.

a greve não resolve conflitos; força a negociação para o seu deslinde. Aceitando o empregador negociar, o instrumento daí decorrente (acordo ou convenção coletiva) põe fim à greve, solucionando o conflito. Frustrada a negociação, no entanto, nosso ordenamento autoriza instauração de dissídio coletivo, cabendo à jurisdição estatal, por meio do acordo judicial ou sentença normativa, impor uma solução ao conflito.⁵⁹

Lembra AUGUSTO CESAR LEITE DE CARVALHO que empregador e trabalhadores não podem recusar-se à negociação a propósito das necessidades inadiáveis da comunidade e que, normalmente, os empresários não faltam a essa obrigação, pois litigam para manter o maior efetivo possível de empregados nas tarefas que, sendo supostamente essenciais, viabilizam o prosseguimento da atividade lucrativa.⁶⁰

Não havendo composição para as reivindicações postas à mesa, devem as partes interessadas, “de comum acordo”, suscitar o dissídio coletivo de natureza econômica, dando ao Judiciário Trabalhista poderes para solução do conflito.

A interpretação corrente sobre o termo “comum acordo” é que não há a necessidade de as partes subscreverem em conjunto a petição inicial do dissídio coletivo, e sim a simples comprovação de uma das partes de que o outro concordou com a propositura da demanda coletiva, sendo tal manifestação expressa ou tácita.

Em relação à concordância tácita, exemplifica CARLOS HENRIQUE BEZERRA LEITE que “[...] Será tácita quando houver prova de que uma parte tenha convidado a outra para, em determinado prazo, manifestar ou não sua concordância ou não com o ajuizamento da demanda coletiva, valendo o silêncio como concordância tácita”.⁶¹

Apesar de ser admitida a comprovação tácita, a jurisprudência exige demonstração satisfatória de que houve real desenvolvimento ou, pelo menos, efetiva vontade de estabelecer uma etapa negocial prévia; o fato de restar frustrada é uma consequência do esforço que deve ser efetivo.⁶²

⁵⁹ MANNRICH, Nelson. *O exercício do direito de greve no serviço público*. In: **Novos rumos do direito do trabalho na América Latina**, (Coord.): ZAINAGHI, Domingos Sávio e FREDIANI, Yone, São Paulo: LTr, 2003, p. 254.

⁶⁰ CARVALHO, Augusto Cesar Leite de. **Direito do trabalho**. Aracaju: Evocati, 2011, p. 464.

⁶¹ LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Ministério Público do Trabalho: doutrina, jurisprudência e prática: ação civil pública, ação anulatória, inquérito civil**. 3. ed, São Paulo: LTr, 2006, p. 339.

⁶² Nesse sentido a Orientação Jurisprudencial n. 11 da SDC/TST: “Greve. Imprescindibilidade de tentativa direta e pacífica da solução do conflito. Etapa negocial prévia. É abusiva a greve levada a efeito sem que as

Adverte HOMERO BATISTA MATEUS DA SILVA que é obrigação do sindicato estar munido de comprovações de trocas de correspondências e das discussões em mesas redondas (com o sindicato patronal ou diretamente com a empresa), não servindo as meras exortações à negociação e o escoamento dos prazos em silêncio como forma válida para se justificar o esgotamento negocial.⁶³

Por fim, há de se destacar que a busca pela solução negociada não envolve só as rodadas de discussão entre as partes interessadas. Apesar de pouco utilizada no sistema brasileiro, a mediação tem se mostrado uma forma eficaz e ágil de aproximação entre os atores negociais, agindo o mediador como integrador de relações desgastadas. Ressalta o mesmo autor, HOMERO BATISTA MATEUS DA SILVA, que “o mediador age como um facilitador das conversações e, embora não tenha poder decisório, costuma ter autoridade moral e conhecimentos jurídicos suficientes para imposição de respeito”.⁶⁴

A ausência de comprovação da concordância, tácita ou expressa, por parte dos interessados no dissídio coletivo de natureza econômica, implicará na extinção do processo sem o julgamento de mérito, por ausência de pressuposto específico de seu cabimento.⁶⁵

1.3.2. O AVISO PRÉVIO

Evidente que o recurso à greve nos serviços essenciais, por se tratar de direito sob condição⁶⁶, deve ser pautado por regras que preservem os interesses indisponíveis tutelados pela lei, os quais, bem lembrado por ARI POSSIDÔNIO BELTRAN, “[...] não podem sofrer solução de continuidade. Via de regra são aqueles serviços cuja interrupção poderia colocar em risco a vida, a saúde e a segurança das pessoas, entre outras hipóteses”.⁶⁷

Na lógica de prevenção e de minimização de eventuais danos à população, acertou o legislador, nas chamadas atividades essenciais, impondo período de aviso ao empregador e aos usuários com maior antecedência que nas demais atividades.

partes hajam tentado, direta e pacificamente, solucionar o conflito que lhe constitui o objeto. (Inserida em 27.03.1998).

⁶³ SILVA, Homero Batista Mateus da. Op. cit., p. 260.

⁶⁴ SILVA, Homero Batista Mateus da. Op. cit., p. 261.

⁶⁵ LEITE, Carlos Henrique Bezerra. Op. cit., p. 339.

⁶⁶ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Op. cit., p. 109.

⁶⁷ BELTRAN, Ari Possidônio. **Autotutela nas relações de trabalho**. São Paulo: LTr, 1996, p. 240.

A comunicação prévia à sociedade do intuito da greve é formalidade essencial para o exercício do direito ao movimento paredista⁶⁸, nos termos do art. 3º, parágrafo único, da Lei de Greve, ditando que: “A entidade patronal correspondente ou os empregadores diretamente interessados serão notificados, com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas, da paralisação”.

Porém, essa regra padrão, definida pelo art. 3º, recebe adição de prazo quando se trata de paralisação em atividades elencadas como essenciais pela Lei de Greve (art. 10), sendo necessário prévio aviso ao empregador e à população com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas⁶⁹, conforme comando do art. 13.⁷⁰

E o prazo de aviso é bastante coerente, pois nos dizeres de AUGUSTO CESAR LEITE DE CARVALHO os trabalhadores não estão movidos pelo espírito da desforra, mas pretendem romper a continuidade da produção econômica somente para que desse modo possam pacificar as suas áreas de tensão [...] É o tempo necessário, na perspectiva do legislador pátrio, para que o empregador, já sob pressão da parede iminente, tente dirimir o conflito antes de parar sua atividade produtiva, ou possa preparar-se e aos seus clientes e fornecedores para o tempo de greve.⁷¹

Dentro do contexto da prévia comunicação, importante ressaltar o alerta feito por MAURÍCIO GODINHO DELGADO sobre a abrangência da notificação: “[...] a comunicação deverá contemplar não apenas os empregadores, como também o público interessado (a lei fala em usuários)”.⁷²

⁶⁸ cf. BORBA, Joselita Nepomuceno. Op. cit., p. 541.

⁶⁹ Interessante raciocínio faz HOMERO BATISTA MATEUS DA SILVA acerca do critério adotado pelo legislador ao impor prazo de comunicação em unidades horárias: “Discute-se a forma de contagem dos prazos de aviso-prévio. A lei utilizou o padrão horário, mas seria quase impossível elaborar essa conta. A se insistir no uso das horas, teríamos de localizar o primeiro recado passado ao empregador, por fac-símile, correio eletrônico ou registro postal, e, ainda, a greve teria de começar no meio do expediente, para que se pudesse fechar o ciclo de 48 ou de 72 horas. Basta imaginar a complexidade dessa operação nas grandes empresas, que funcionam 24 horas por dia, assim como nas pequenas empresas, que não funcionam pela manhã, por exemplo. Dessa forma, convencionou-se dizer que o prazo, apesar de expressado em horas, deve ser contado em número de dias, iniciando-se a greve no primeiro turno do dia correspondente, ainda que isso signifique as primeiras horas da madrugada”. cf. Op. cit., p. 264-265.

⁷⁰ Estabelece o citado artigo da Lei que: “Na greve, em serviços ou atividades essenciais, ficam as entidades sindicais ou os trabalhadores, conforme o caso, obrigados a comunicar a decisão aos empregadores e aos usuários com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas da paralisação”.

⁷¹ CARVALHO, Augusto Cesar Leite de. Op. cit., p. 465.

⁷² DELGADO, Maurício Godinho. Op. cit., p. 162.

1.3.3. O ATENDIMENTO ÀS NECESSIDADES INADIÁVEIS DA POPULAÇÃO

Questão das mais complexas a ser enfrentada no exercício do direito de greve nas atividades essenciais é a compatibilização entre a garantia constitucional do recurso ao movimento paredista e as restrições impostas pela Lei de Greve, que exige a manutenção da prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da população.⁷³

Rememora RAIMUNDO SIMÃO DE MELO que “em regime democrático não existem direitos absolutos. Portanto, mesmo sendo a greve um direito social fundamental, o seu exercício deve respeitar os direitos do cidadão constitucionalmente tutelados: vida, saúde, liberdade. etc.”.⁷⁴

Deve haver, ainda, segundo o mesmo autor, uma harmonização entre o direito de greve e os demais direitos fundamentais da pessoa humana, colocando-se aquele exatamente a serviço destes, como é o caso da proteção do meio ambiente e da saúde do trabalhador, entre outros de semelhante envergadura.⁷⁵

Na mesma linha de raciocínio, leciona AMAURI MASCARO NASCIMENTO ao destacar que: “A autorização da greve, no setor público e nos serviços essenciais, leva em consideração premissas e características próprias, a fim de se equilibrar esse direito fundamental com os interesses da sociedade e os princípios que regem a Administração Pública”.⁷⁶

Nesse sentido, bem caminhou a norma ao dispor, em seu art. 11, que: “nos serviços ou atividades essenciais, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam

⁷³ Leciona MARIA CRISTINA IRIGOYEN PEDUZZI, quando trata da prestação dos serviços indispensáveis ao pleno atendimento das necessidades inadiáveis da população que “é necessário, contudo, estabelecer limites a esses limites, sob pena de negar-se aos trabalhadores o próprio exercício do direito, duramente conquistado e que, exercido conforme a lei, constitui a única forma eficaz de pressão contra as injustiças e iniquidades que possam ser praticadas pelos empregadores” cf. Op. cit., p. 501.

⁷⁴ MELO, Raimundo Simão de. Op. cit., p. 61.

⁷⁵ MELO, Raimundo Simão de. Op. cit., loc. cit.

⁷⁶ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2005, p. 459-460.

obrigados, de comum acordo, a garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da população”.⁷⁷

Destaca YONE FREDIANI que “[...] a efetiva promoção das atividades inadiáveis da população está diretamente vinculada à capacidade das categorias patronal e profissional na negociação coletiva, pois da afinidade alcançada entre os grupos que resultará o atendimento a todas as disposições relativas à execução dos serviços [...]”.⁷⁸

Igual entendimento tem ARI POSSIDÔNIO BELTRAN, relatando que “a forma mais avançada de conciliação entre o exercício do direito de greve e a garantia de assegurar à população serviços mínimos e indispensáveis é, sem dúvida, a auto-regulação das medidas conflitivas”.⁷⁹

Ao tratar do atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, exemplifica, com propriedade, MARIA CRISTINA IRIGOYEN PEDUZZI que “esse atendimento poderá ser feito através de plantões, com redução de pessoal, desde que não fique a população desatendida, hipótese que configuraria ‘abuso do direito de greve’ [...]”.⁸⁰

Acompanhando o entendimento da doutrina, está a jurisprudência pátria, que tem invalidado o movimento grevista que, ocorrendo em serviços ou atividades classificadas como essenciais (art. 10 da Lei n. 7.783/89), não assegurem o devido atendimento às necessidades inadiáveis da comunidade.⁸¹

⁷⁷ Ao fazer referência sobre o que seria considerado como aceitável como serviço mínimo para atendimento às necessidades da população remete WALKÜRE LOPES RIBEIRO DA SILVA às recomendações da OIT, que através de sua Comissão de Peritos em 1994, dispõe: “o estabelecimento de um serviço mínimo deveria satisfazer, pelo menos, duas condições. Em primeiro lugar, e este aspecto é da maior importância, deveria tratar-se real e exclusivamente de um serviço ‘mínimo’, vale dizer um serviço limitado às atividades estritamente necessárias para cobrir as necessidades básicas da população ou satisfazer as exigências mínimas do serviço, sem desprezar a eficácia dos meios de pressão. Em segundo lugar, dado que esse sistema limita um dos meios de pressão essenciais de que dispõem os trabalhadores para defender seus interesses econômicos e sociais, suas organizações deveriam poder participar, se o desejarem, na definição desse serviço, do mesmo modo que os empregadores e as autoridades públicas”. cf. *Limites ao direito de greve no contexto democrático: a experiência da Organização Internacional do Trabalho*. In: **LTr - Jornal do Congresso**. São Paulo, N. 13, nov/1998, p. 32.

⁷⁸ FREDIANI, Yone. Op. cit., p. 95.

⁷⁹ BELTRAN, Ari Possidônio. Op. cit., p. 242.

⁸⁰ PEDUZZI, Maria Cristina Irigoyen. Op. cit., p.495.

⁸¹ Nesse sentido a Orientação Jurisprudencial da Seção de Dissídios Coletivos - OJ. n. 38, SDC/TST: “*Greve. Serviços Essenciais. Garantia das necessidades inadiáveis da população usuária. Fator determinante da qualificação jurídica do movimento*. É abusiva a greve que se realiza em setores que a lei define como sendo essenciais à comunidade, se não é assegurado o atendimento básico das necessidades inadiáveis dos usuários do serviço, na forma prevista na Lei nº 7.783/89”.

Parece evidente que não é possível definirmos uma regra única para todos os casos de movimento paredista, cabendo a análise de cada uma das situações com as suas devidas peculiaridades, já que, em alguns casos, a paralisação pode ter contornos trágicos, como seria o exemplo dos serviços de saúde nas unidades de terapia intensiva - UTIs. Estamos diante de uma hipótese de provável rodízio entre os profissionais, mas não de paralisação das atividades, ainda que proporcionalmente. Por outro lado, fixar a manutenção de 80% da frota de ônibus em transporte coletivo tem contorno de exagero.

Concorda com esse posicionamento RAIMUNDO SIMÃO DE MELO, detalhando que a fixação do mínimo necessário ao atendimento da população deve ser feita a partir de cada realidade, observadas as peculiaridades do serviço afetado pela paralisação e não com o apego a índices ou percentuais que vai desautorizar o funcionamento, por exemplo, do serviço de metrô, em sua totalidade, em horários de pico, com risco iminente de passageiros caírem nas linhas do trem pela elevada concentração e descontrole de pessoal nas plataformas pelo simples fato de se respeitar um percentual.⁸²

É fato que a compatibilização de tais princípios com a prática cotidiana não se tem mostrado tarefa das mais fáceis, sendo corriqueira a discussão doutrinária e jurisprudencial.

Diante dessa situação bastante peculiar e fonte de entendimentos e julgamentos subjetivos sobre o que seria um mínimo razoável⁸³ para o atendimento das necessidades da população, há, também, quem defenda reforma legislativa com vistas à regulamentação específica do art. 11 da citada Lei, como é o caso de CARMEN GONZALEZ, que opina:

A toda evidência o artigo 11 [...] é omissivo e merece detalhamento, já que não parece razoável que duas partes antagônicas, num conflito de interesses, possam ser obrigadas, de comum acordo, a garantir a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade. [...] Sinala-se que na atual Lei de Greve não estão explicitados quais os serviços indispensáveis que deverão ser garantidos pelos grevistas e nem de que forma. Por outro lado, a iniciativa

⁸² MELO, Raimundo Simão de. Op. cit., p. 83.

⁸³ A interpretação dada por JOSÉ FELIPE LEDUR para a garantia dos serviços inadiáveis e o exercício do direito de greve é que “[...] certamente jamais poderá buscar-se a manutenção da total normalidade do funcionamento das empresas que prestem estes serviços, isto é, a obtenção dos lucros, colhidos em tempo de maior ‘paz social’”. cf. *Considerações sobre a Lei n. 7.783, de 28-6-89 - Regulamentação e limites do direito de greve*. In: **LTr - Jornal do Congresso**. São Paulo, N. 4, nov/1989, p. 18.

governamental tampouco explicita esses serviços e a forma de garanti-los.⁸⁴

Mantendo a mesma linha de raciocínio, esclarece ALICE MONTEIRO DE BARROS:

Filio-me a essa corrente, que considera necessária a regulamentação por lei da obrigação de manter os serviços inadiáveis durante a greve, porque está ela inserida no mesmo título da Constituição que assegura outros direitos e garantias fundamentais, como o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. [...] Impõe-se, portanto, sejam compatibilizados tais direitos e liberdades. Logo, a greve, mormente nos serviços essenciais, deverá ser exercida em harmonia com os interesses da coletividade, para evitar que direitos de grupos determinados se sobreponham ao direito coletivo e difuso, que se refere a toda a comunidade.⁸⁵

A mesma autora, ainda, sugere que a regulamentação tenha condições impostas de maneira razoável, para não haver uma limitação à possibilidade de ação das organizações sindicais, sendo aceitável a obrigação de pré-aviso, procedimentos de conciliação e arbitragem e a necessidade de garantia de um serviço mínimo à coletividade, porém limitados a operações não comprometedoras da vida, da saúde e da segurança da população.^{86,87}

Em sentido contrário a uma regulamentação específica, temos defensores da tese da legislação mínima em matéria de greve, já que a intervenção estatal tende a fragilizar o poder de reivindicação dos trabalhadores. Na doutrina de JORGE LUIZ SOUTO MAIOR, “a greve excessivamente regulada e, pior, julgada pela Justiça, no que se refere ao

⁸⁴ GONZALEZ, Carmen. *Direito de greve e a regulamentação de serviços inadiáveis em atividades essenciais*. In: **Continuando a história**. (Org.): AMATRA IV. São Paulo: LTr, 1999, p. 212.

⁸⁵ BARROS, Alice Monteiro de. Op. cit., p. 465.

⁸⁶ BARROS, Alice Monteiro de. Op. cit., p. 466.

⁸⁷ Idêntico posicionamento defende EUCLYDES JOSÉ MARCHI MENDONÇA ao afirmar que: “A regulamentação do direito de greve no serviço público e nas atividades essenciais, com as limitações e regras de funcionamento indispensáveis, normas específicas de negociação e sanções, inclusive por mecanismos de arbitragem, se possível, é a única forma que se pode imaginar para estabelecer o ponto de equilíbrio entre o direito e a garantia mínima ao funcionamento dos serviços. Tarefa difícil, sem dúvida, mas necessária [...]”. cf. *Greve – serviço público e atividades essenciais – necessidade urgente de regulamentação*. In: **Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo**, V. 14, jul/2004, p. 262. Mesmo raciocínio de CARLOS MOREIRA DE LUCA lembrando que: “hoje, num quadro totalmente alterado pela globalização da economia, devem ser reformulados alguns conceitos, para que a greve continue tendo um papel positivo de busca de equilíbrio de poder entre capital e trabalho. [...] é hora de voltarmos nossa preocupação para todos os novos problemas que surgem de uma situação igualmente nova [...]”. cf. *Origens, natureza jurídica e tipos de greve*. In: **Curso de Direito Coletivo do Trabalho - Estudos em homenagem ao ministro Orlando Teixeira da Costa**. (Coord.) FRANCO FILHO, Georzenor de Souza. São Paulo: LTr, 1998, p. 457.

teor de suas reivindicações, não proporciona qualquer conquista social, mas sim a manutenção da ordem econômica”.⁸⁸

Dentre as posições destacadas, parece mais plausível a que prega a regulação moderada, equilibrando a atuação fiscalizadora estatal e o exercício do direito de greve. Já a ausência de legislação para disciplinar os movimentos paredistas não parece ser o mais apto, pois a história tem mostrado que a lei surge na maioria das vezes para coibir os excessos.

Em aspectos práticos, essa ausência de referência ao contingente de empregados que devem permanecer prestando trabalho acaba solucionada pela própria Justiça do Trabalho, comumente acionada pelos empregadores para que haja pronunciamento sobre esse mínimo legal.⁸⁹

Reforça YONE FREDIANI: “[...] costumam os empregadores tomar a iniciativa quanto ao ajuizamento do dissídio coletivo de greve e/ou medidas cautelares inominadas, requerendo à Justiça do Trabalho a fixação de tal contingente, com a finalidade de assegurar a prestação dos serviços [...]”.⁹⁰

Esclarece HOMERO BATISTA MATEUS DA SILVA, ao tratar do atendimento às necessidades inadiáveis da comunidade, que:

serviços mínimos devem sempre ser mantidos para facilitar a retomada da produção ao término da greve e evitar o perecimento de bens e equipamentos, conforme disciplina do art. 9º da lei. Aqui, porém, os

⁸⁸ MAIOR, Jorge Luiz Souto. *A natureza jurídica da greve ditada pela constituição de 1988 e a lei n. 7.783, de 28-06-89*. In: **LTr - Jornal do Congresso**. São Paulo, N. 5, nov/1990, p. 19.

⁸⁹ Inúmeros são os julgados sobre a matéria, destacamos, entretanto, posicionamento adotado pelo Tribunal Superior do Trabalho: “Dissídio coletivo de greve. Liminar. Manutenção dos serviços essenciais. Multa. Honorários advocatícios. Correta a decisão recorrida ao deferir medida liminar obrigando a categoria profissional a garantir a prestação dos serviços, cuja paralisação possa colocar em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população. Aplicação do art. 11 da Lei n. 7.783/89. A coleta de lixo não pode ser suspensa, sobretudo em cidade como a de Campinas (Estado de São Paulo), com mais de um milhão de habitantes. Mantida a multa pelo descumprimento da ordem judicial que determinou o retorno de 30% (trinta por cento) dos trabalhadores ao serviço. Indevidos honorários advocatícios em dissídio coletivo (Enunciado 219 do E. TST). Recurso Ordinário provido em parte (TST-RO-DC 165332/95.7 – Ac. SDC 530/95 – Rel. Ministro Almir Pazzianotto Pinto – DJU 29.09.95)”

⁹⁰ FREDIANI, Yone. *A emenda constitucional n. 45/2004 e o exercício do direito de greve nas atividades essenciais e no serviço público*. In: **Revista do Advogado**. São Paulo, A. 25 N. 82, 2005, p. 128.

serviços mínimos vão além de simples detalhes da linha de produção e atingem o bem-estar da população em geral [...].⁹¹

Por fim, há de se concluir que a manutenção dos serviços mínimos nas atividades essenciais é um dos pontos mais problemáticos da Lei, certamente por conter o art. 11 dois termos de difícil implementação: 1) a falta de definição e parâmetros para a prestação dos serviços indispensáveis (sendo que muitos defendem a necessidade de uma lei que regulamente esses serviços) e, 2) a difícil implementação do “comum acordo” em um ambiente que comumente é hostil e de contenda.

O comum acordo, por sua vez, tem-se apresentado como dificuldade negocial entre as partes interessadas, mas não constitui um problema jurídico a ser explorado.

1.4. CONSEQUÊNCIAS DO DESATENDIMENTO AOS REQUISITOS PARA DEFLAGRAÇÃO DA GREVE

Como se vê, o exercício do direito de greve é uma garantia constitucional. Contudo, não se revela absoluta, devendo o seu exercício ser harmonizado com outros direitos de igual relevância, principalmente os direitos fundamentais dos cidadãos, sob pena de aplicação de responsabilidades. Afinal, o exercício do movimento paredista pressupõe o atendimento às regras jurídicas vigentes, aos princípios gerais de direito e a boa-fé objetiva.

E na busca de harmonização dos direitos, os abusos sempre devem ser coibidos, já que o excesso por parte dos grevistas certamente trará prejuízos – às vezes irreparáveis – à coletividade. E como bem lembra AMAURI MASCARO NASCIMENTO “o abuso de direito é o uso do direito para objetivos contrários ao seu fim. É o mau exercício do direito decorrente de lei ou de contrato”⁹².

⁹¹ SILVA, Homero Batista Mateus da. Op. cit., p. 282.

⁹² NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Comentários à lei de greve**. São Paulo: LTr, 1989, p. 124.

Os desvios e excessos cometidos no exercício do direito fundamental de greve sujeitam as pessoas físicas e jurídicas, seus órgãos e representantes a responderem, conforme o caso, no campo do direito civil, trabalhista e penal.⁹³

Dentro desse contexto, a liberdade sindical e a personalidade jurídica própria do sindicato não impedem a aplicação do princípio da responsabilidade tanto para os sindicatos quantos para seus representantes e representados.⁹⁴

A responsabilização pelos atos abusivos no movimento paredista, por sua vez, tem respaldo na Constituição Federal, ditando seu art. 9º, §2º, que “os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei”.⁹⁵

A lei civil comum também tem aplicação. Segundo ela, “aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ilícito” (art. 187 do Código Civil). Em suma, responde o sindicato no exercício irregular do direito de greve, com seu patrimônio, pela aplicação da regra do art. 927, do Código Civil.

Hipóteses para configuração do abuso do movimento paredista constam no art. 14 da Lei 7.783/89: “constitui abuso do direito de greve a inobservância das normas contidas na presente Lei, bem como a manutenção da paralisação após a celebração de acordo, convenção ou decisão da Justiça do Trabalho”.

⁹³ Comentando a possibilidade de responsabilização dos grevistas em sua condição de pessoas físicas e dos sindicatos em seu status de pessoas jurídicas, AMAURI MASCARO NASCIMENTO pondera: “Ao adotar esse critério, a lei teve em vista dois objetivos. Primeiro, harmonizar o princípio da liberdade, do qual resultou a ampliação do direito de greve a ponto de competir aos trabalhadores definirem a oportunidade da sua deflagração e os direitos a serem defendidos por meio dela, com o segundo, o princípio da responsabilidade pelo qual procura-se estabelecer o necessário controle para que a greve não extravase os seus limites, enveredando pelo caminho da violência ou da indisciplina” cf. Op. cit., p. 128.

⁹⁴ Sobre a responsabilização pelos abusos cometidos no exercício do direito de greve comenta ARION SAYÃO ROMITA “A rigor, o preceito é inócuo, pois, no Estado Democrático de Direito, qualquer abuso sujeita o responsável às penas da lei. Ainda que a Constituição silenciasse sobre o tema, os responsáveis pelos abusos cometidos no exercício do direito de greve se sujeitariam às sanções previstas na lei”. cf. *Greve no setor privado*. In: **Revista Magister de Direito do Trabalho e Previdenciário**. N. 22, jan-fev/2008, p. 28.

⁹⁵ Na mesma esteira de responsabilização vai o art. 15 da lei de Greve, delimitando: “A responsabilidade pelos atos praticados, ilícitos ou crimes cometidos, no curso da greve, será apurada, conforme o caso, segundo a legislação trabalhista, civil ou penal”. Dispõe, ainda, que compete ao Ministério Público, de ofício, a abertura de inquérito e oferecer denúncia quando houver indício da prática de delito (Parágrafo único, do art. 15, da Lei n. 7.783/89).

São condições de descumprimento de procedimentos estabelecidos pela lei, ainda: a não realização de assembleia para deliberar sobre o seu exercício ou realização em desconformidade com o estatuto da entidade e a ausência de tentativa de negociação antes da deflagração do movimento.

Especificamente nos serviços essenciais, ocorreria abuso do direito de greve com a falta de atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade (art. 11) e com a falta de aviso prévio ao empregador e à comunidade com 72 horas de antecedência (art. 13).

O reconhecimento de abusividade do movimento grevista é decidido pelo Poder Judiciário, considerando o caso concreto e as premissas do art. 14 da Lei 7.783/89; porém, para RAIMUNDO SIMÃO DE MELO, é necessário dar interpretação mais ampla a esse conceito:

Ao Judiciário, no caso concreto, caberá dizer se os trabalhadores abusaram ou não do direito de greve, devendo, para tanto, seguir não somente o critério adotado pela referida lei, mas também os demais critérios sedimentados na doutrina sobre o uso abusivo do direito. [...] Na verdade não se precisaria dizer na Lei de Greve o que constitui abuso do seu exercício, porquanto tal tarefa é muito ampla e se resolve pela aplicação dos princípios gerais de direito e daqueles especiais que informam cada ramo atingido pelas consequências dos referidos abusos (trabalhista, penal, civil).⁹⁶

Evidente que, existindo esferas diversas de análise das responsabilidades, se trabalhista, cível, ou criminal, merecem análise em separado, ainda que de forma detida.

1.4.1 RESPONSABILIDADE TRABALHISTA

A responsabilidade por atos ilícitos no âmbito trabalhista acarreta, em regra, punições aos trabalhadores por meio de advertências, suspensões disciplinares ou dispensa por justa causa, neste caso, sem direito ao recebimento das verbas rescisórias devidas em uma dispensa normal.⁹⁷

⁹⁶ MELO, Raimundo Simão de. Op. cit., p. 88-89.

⁹⁷ Para ARION SAYÃO ROMITA “a sanção de natureza trabalhista é apurada no âmbito da relação de emprego e consiste em penalidade disciplinar (advertência, suspensão ou despedida por justa causa) imposta pelo

Seriam motivos ensejadores de sanções disciplinares, dentre outros, a ofensa física ou à honra do empregador ou de terceiros, os danos dolosos causados ao patrão com a danificação de equipamentos e maquinários, o comportamento não pacífico, a recusa em atender à convocação do sindicato ou o mau procedimento.

Recorda RAIMUNDO SIMÃO DE MELO:

Pela letra fria do parágrafo único do art. 7º da Lei n. 7.783/89, a simples adesão à greve abusiva, mesmo que pacífica, configuraria justa causa motivadora da rescisão do contrato de trabalho. Todavia, por rigoroso e incompatível com o comando constitucional do art. 9º da Constituição Federal, esse entendimento não tem acolhida na jurisprudência trabalhista, nem mesmo perante o Supremo Tribunal Federal, que ainda na época do regime de exceção que viveu o país a partir de 1964 sedimentou entendimento por meio da Súmula n. 316 estabelecendo que “a simples adesão à greve não constitui falta grave”.⁹⁸

Coerente tal entendimento, pois a greve é direito individual de exercício coletivo, e somente pode haver responsabilização por atos abusivos que, individualizados ou coletivos, venham a infringir a ordem jurídica, a ética, moral ou bons costumes.⁹⁹

Importante ressaltar ainda: durante o movimento paredista, fica vedada a dispensa do empregado, já que o art. 7º da Lei de Greve determina a suspensão do contrato de trabalho, salvo na hipótese de justa causa decorrente de abuso do direito de greve.

Todavia, na constância do movimento paredista reivindicatório, os ânimos se acirram; nesse sentido, reconhecer de plano a alegação de falta grave trazida pelo empregador é bastante temerário, motivo pelo qual é recorrente, na Justiça do Trabalho, conceder liminar obstando as dispensas, especialmente as coletivas, até final do movimento e posterior análise individualizada.

empregador, no exercício de seu poder disciplinar, insito ao poder de direção de que investido, por força do disposto no art. 2º da CLT”. cf. Op. cit., p. 30.

⁹⁸ MELO, Raimundo Simão de. Op. cit., p. 91.

⁹⁹ Nesse sentido interessante pronunciamento do Tribunal Superior do Trabalho: “Greve. Justa causa. O fato de a greve ser declarada abusiva não significa, por si só, que os seus participantes tenham cometido ilícito trabalhista, principalmente quando restar comprovado que a participação da empregada se deu pacificamente, não tendo cometido falta grave. Recurso de embargos conhecido e provido. (TST-E-RR 94.167/93.4 – Ac. SBDI-1 3.561/96 – Rel. Ministro Vantuil Abdala – DJU 28.02.97).

1.4.2 RESPONSABILIDADE CIVIL

Não só responsabilizações de ordem trabalhista permeiam os abusos do direito de greve. Quando entidades sindicais, empregados ou terceiros envolvidos no movimento paredista extrapolam suas razões respondem, também, na esfera cível.¹⁰⁰

Na experiência de RAIMUNDO SIMÃO DE MELO:

[...] tais atos se configuram, quase sempre, pelos meios não pacíficos destinados a aliciar trabalhadores para aderirem à greve por meio de piquetes violentos ou constrangimento de pessoas, manifestações e atos que objetivem impedir o acesso ao trabalho de outros trabalhadores que não queiram aderir ao movimento, além das ameaças ou danos à propriedade alheia ou às pessoas.¹⁰¹

Evidente que o prejuízo de natureza cível a ser considerado é aquele tido como anormal, aquele que extrapola o direito democrático de pressão dos empregados sobre seus patrões, já que é comum a doutrina propagar a máxima segundo a qual greve é o direito de causar prejuízo em busca de uma reivindicação justa.¹⁰²

E a responsabilização civil se dá nos exatos termos dos art. 186, 187 e 927 do Código Civil Brasileiro, tendo suas definições e regras próprias.¹⁰³

Porém, para este estudo, ganha maior relevo a existência de dano a ser reparado quando a vítima do abuso de direito é a comunidade.

¹⁰⁰ Tanto o grevista (pessoa natural), quanto o sindicato podem responder civilmente por danos morais e materiais causados a outrem em razão da greve, porém, para que isso ocorra é necessário que se apure a presença dos requisitos próprios da responsabilidade civil: a) conduta antijurídica; b) dano; e c) nexo causal.

¹⁰¹ MELO, Raimundo Simão de. Op. cit., p. 92.

¹⁰² Preleciona ARION SAYÃO ROMITA que “[...] o art. 188, inciso I, do Código Civil que não constituem atos ilícitos os praticados em legítima defesa ou no exercício regular de um direito reconhecido. A participação passiva de um trabalhador em movimento paredista, portanto, não constitui ato ilícito, porque o grevista está no exercício regular de um direito reconhecido (greve). Caso, todavia, ele cause dano a outrem em razão da greve, responderá civilmente, por danos materiais e morais” cf. Op. cit., p. 30.

¹⁰³ A responsabilidade civil é calcada em regras próprias, delimitando que aquele que causa dano a outrem é obrigado a reparar os prejuízos decorrentes e, segundo o art. 186 do Código Civil “aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”. O art. 187 do mesmo Código complementa, afirmando: “Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico, ou social, pela boa-fé e pelos bons costumes”. Por fim o art. 927 disciplina “Aquele que, por ato ilícito (art. 186 e 187) causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo”.

Tais prejuízos passíveis de indenização decorrem, principalmente, da falta de atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, conforme preconizado pelo art. 11 e parágrafo único da Lei n. 7.783/89.¹⁰⁴

Outra questão que desponta como relevante trazida aos debates é sobre quem deve responder pela reparação dos danos de natureza civil: se o trabalhador de forma individual, ou as entidades sindicais.

Parece mais acertada a posição que reconhece dever de reparação civil apenas pela entidade sindical, excluindo-se os trabalhadores e até mesmo os dirigentes sindicais (enquanto pessoas físicas). Vários são os motivos abonadores dessa tese: primeiramente, por já existirem sanções trabalhistas decorrentes de seus atos; em seguida, pela hipossuficiência econômica do trabalhador e, por fim, por existir resguardo financeiro dos sindicatos por meio de fundos criados para tais reparações (que advém do bolso dos próprios trabalhadores).¹⁰⁵

Ademais, a constituição do sindicato no âmbito do direito privado, seguindo a lei brasileira (art. 40 e seguintes do Código Civil), ocorre com a inscrição de seus atos constitutivos no respectivo registro (art. 45 do Código Civil) e delimita a responsabilidade pelos atos de seus administradores, nos limites dos poderes que foram definidos no estatuto (art. 47 do Código Civil).

Em caso de comprovada atuação dos trabalhadores ou dirigentes sindicais em afronta à lei ou em extrapolação dos limites dos poderes conferidos pelo ato constitutivo, enfatiza JOSELITA NEPOMUCENO BORBA: “[...] na esfera civil, a consequência é a imputação

¹⁰⁴ Fazendo menção a casos concretos de defesa dos interesses da comunidade por parte do Ministério Público do Estado de São Paulo, RAIMUNDO SIMÃO DE MELO rememora duas situações ocorridas nas cidades de Campinas e Sorocaba, em que foram ajuizadas ações civis públicas em face dos sindicatos dos condutores em razão de greve no transporte coletivo sem obediência às regras legais e que trouxeram prejuízo à comunidade local por conta da paralisação total. Houve condenação em uma situação com a determinação da categoria de custear por alguns dias os bilhetes de passagem para a população e na outra situação um acordo na ação civil pelo qual os trabalhadores se comprometeram a arrecadar considerável quantia de alimentos para a campanha da fome. cf. Op. cit., p. 93-94.

¹⁰⁵ No mesmo sentido é o entendimento de BORBA, Joselita Nepomuceno. *Responsabilização pelos danos decorrentes do direito de greve*. In: **Revista LTr**, V. 75, N. 05, mai/2011, p. 532-535 e de MELO, Raimundo Simão de. **A greve no direito brasileiro**. São Paulo: LTr, 2006, p. 94.

de responsabilidade ao sócio ou administrador que se afastou da legalidade (cf. art. 50 do Código Civil e art. 28 do CDC)”.¹⁰⁶

Por fim, compete à Justiça do Trabalho de primeira instância apreciar pedidos de indenização pelos prejuízos causados pela greve. Antes da Emenda Constitucional n. 45/2004, não havia dúvidas sobre a competência da Justiça Comum estadual, porém após a ampliação de competência trabalhista, com a redação do art. 114, inciso II, da Carta Magna não existe mais essa controvérsia, pois “compete à Justiça do Trabalho processar e julgar ações que envolvam exercício do direito de greve”. É competência de primeira instância, ainda, por ser incumbência dos Tribunais Regionais, apenas a apreciação da abusividade ou não do movimento paredista.

1.4.3 RESPONSABILIDADE PENAL

Como já se viu, foi da tradição legislativa brasileira o enquadramento da greve como delito. Todavia, a partir da Constituição de 1988, a greve deixa de ser criminalizada para se tornar um direito democrático e fundamental dos trabalhadores. Desse modo, o uso da greve em si não caracteriza qualquer responsabilidade penal para quem quer que seja.¹⁰⁷

A responsabilidade penal por atos praticados no movimento paredista somente passa a existir quando os titulares do direito de greve cometem ilícitos tipificados na nossa legislação penal.

Podemos exemplificar como ilícitos penais no movimento grevista a prática de agressões físicas e verbais; neste último caso, se houver ofensa à honra, à imagem ou à intimidade das pessoas, além da incitação à violência, à lesão corporal e ao crime de dano.

São tipos penais, ainda, o atentado contra a liberdade do trabalho (art. 197 do Código Penal), violência ou perturbação da ordem após a paralisação do trabalho (art. 200); invasão de estabelecimento industrial, comercial ou agrícola ou sabotagem (art. 202); desobediência (art. 330) e desacato (art. 331).

¹⁰⁶ BORBA, Joselita Nepomuceno. Op. cit., p. 533.

¹⁰⁷ MELO, Raimundo Simão de. Op. cit., p. 95.

A verificação da responsabilidade penal, nos dizeres de ARION SAYÃO ROMITA: “será apurada em inquérito, a ser aberto mediante requisição de ofício pelo Ministério Público, ao qual cabe oferecer denúncia quando houver indício da prática de delito (art. 15, parágrafo único da Lei n. 7.783)”¹⁰⁸.

1.5. O PROJETO DE LEI N. 4.497/01: TENDÊNCIAS PARA A NOVA REGULAMENTAÇÃO DA GREVE NOS SERVIÇOS ESSENCIAIS

Desde o ano de 2001, por iniciativa da Deputada RITA CAMATA (PMDB/ES), tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n. 4.497, que objetiva disciplinar o exercício do direito de greve dos servidores públicos, previsto no art. 37, inciso VII, da Constituição Federal.

O Projeto reserva espaço, também, para tratar de regras para o exercício do direito de greve nas atividades consideradas essenciais, dando nova redação à Lei n. 7.783/89 na parte referente a esses serviços.

Acirrados debates permeiam esse Projeto de Lei n. 4.497/01, que recebeu várias contribuições¹⁰⁹, tendo sido alterado pelo Projeto de Lei Substitutivo do Deputado

¹⁰⁸ ROMITA, Arion Sayão. Op. cit., p. 30.

¹⁰⁹ Em seu voto na Relatoria do Projeto, o Deputado NELSON MARQUEZELLI faz uma retrospectiva sobre o histórico do tema e sobre os Projetos até então apresentados, afirmando que: “Ao longo de sua tramitação nesta Casa, foram apensadas à proposição principal sete outras, as quais comentamos na sequência. O PL 5.662/01, do Deputado Aírton Cascavel, procura regular o exercício do direito de greve pelos servidores civis de forma muito semelhante àquela adotada pela proposição principal. O PL 6.032/02, do Poder Executivo, difere dos anteriores em alguns aspectos, tais como: determina a obrigatoriedade de manutenção de percentual mínimo de 50% de servidores em atividade, podendo o Poder Público postular liminarmente a fixação de percentual superior; prevê que a ameaça concreta de deflagração de greve autoriza o Poder Público a ingressar em juízo postulando a declaração de ilegalidade do movimento; e introduz regras processuais específicas sobre a matéria. O PL 6.141/02, da Deputada Iara Bernardi, também apresenta dispositivos semelhantes aos da proposição principal, inovando, contudo, em alguns pontos, como: obrigatoriedade de instalação de processo de negociação, sob pena de crime de responsabilidade da autoridade pública responsável; previsão de instituição de um Comitê de Negociação, no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, em cada esfera político-administrativa; e autorização para que uma Comissão de Intermediação e Arbitragem, composta por representantes da sociedade civil, possa auxiliar na obtenção de uma solução para o conflito, podendo, por consenso entre as partes, arbitrar as cláusulas aplicáveis a ambas. O PL 6.668/02, da Deputada Elcione Barbalho, igualmente estabelece direitos e obrigações para os servidores grevistas e para a Administração, muito embora preveja a possibilidade de composição dos conflitos por meio de arbitragem, cabendo às partes, em comum acordo, a escolha do árbitro. O projeto também se distingue quanto ao campo de aplicação de suas normas, que se destinam aos servidores da administração pública federal. O PL 6.775/02, da Comissão de Legislação Participativa, visa regulamentar o direito de greve dos servidores públicos civis com algumas disposições semelhantes às da proposição principal, destacando-se, entretanto, a previsão de que a Justiça do Trabalho, por iniciativa de qualquer das partes ou do Ministério Público do Trabalho, decida sobre a procedência das reivindicações dos servidores, e

NELSON MARQUEZELLI, que modificou de forma significativa o rol de serviço essencial, acrescentando vários outros setores não contemplados pela Lei n. 7.784/89. Dispõe o art. 8º do Projeto de Lei Substitutivo:

São considerados serviços ou atividades essenciais, além daqueles especificados na lei de que trata o § 1º do art. 9º da Constituição Federal: I - a representação diplomática do país no exterior e a recepção a representantes de governos estrangeiros ou de organismos internacionais, em visita oficial ao país; II – os serviços em aeroportos, rodovias, portos, ferrovias e transportes públicos em geral; III – a segurança pública, o policiamento e o controle de fronteiras; IV - os serviços de carceragem e vigilância de presos e de segurança dos estabelecimentos do sistema penitenciário; V - os serviços de assistência à saúde, inclusive atendimento ambulatorial de emergência, e à previdência, especialmente concessão e pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais; VI - os serviços do Poder Judiciário diretamente vinculados ao exercício de suas funções; VII – os serviços que visam possibilitar o atendimento direto das atribuições legais das Forças Armadas; VIII – a arrecadação e a fiscalização tributária em alfândegas, postos de fronteira, rodovias, portos, aeroportos e postos de pedágio; IX – o tratamento e o abastecimento de água potável; X – a produção, distribuição e comercialização de energia elétrica; XI – a inspeção agropecuária e sanitária de produtos de origem animal e vegetal; XII – a manutenção de serviços de telecomunicações; XIII – a defesa e o controle do tráfego aéreo; e, XIV – os serviços de necropsia e funerários.¹¹⁰

Alteração significativa também foi introduzida no Projeto Substitutivo em relação à fixação da prestação mínima de serviços necessários ao atendimento da população. A Lei n. 7.783/89 não fazia menção a percentuais, ficando ao arbítrio das partes e até mesmo judicial essa fixação.

Outra lacuna existente na Lei de Greve que se pretende esclarecer no Projeto de Lei n. 4.497/01 é o conceito de necessidades inadiáveis da comunidade, que passa a ser “[...] aquelas que, se não atendidas, coloquem em risco iminente a segurança do Estado, a

a obrigatoriedade de constituição, no âmbito de cada Poder, nas três esferas de governo, de uma comissão permanente de assuntos sindicais e associativos, com a finalidade de intermediar as relações entre as entidades sindicais e a Administração. O PL 1.950/03, do Deputado Eduardo Paes, objetiva disciplinar a matéria apenas no âmbito da administração pública federal. Além de disposições similares às da proposição principal e das demais apensadas, o projeto prevê que, frustrada a negociação, é facultada a cessação coletiva do trabalho. Adicionalmente, é estabelecido que o Poder Judiciário, por iniciativa de qualquer das partes ou do Ministério Público Federal, decidirá sobre a procedência, total ou parcial, das reivindicações. O PL 981/07, do Deputado Regis de Oliveira, que regula a matéria priorizando, em todas as fases de negociação, a participação do Poder Judiciário. Inova, também, no que diz respeito a não permitir que o movimento paretista obste o acesso dos servidores ao trabalho ou a circulação pública, e nem causem ameaça ou dano às pessoas ou propriedades. Por fim, visa impedir que sejam violados ou constrangidos, pelo movimento, os direitos e garantias fundamentais”.

¹¹⁰ cf. http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=27779). Acesso em: 14 de setembro de 2011.

sobrevivência, a saúde ou a segurança da população, o exercício dos direitos e garantias fundamentais e a preservação do patrimônio público”.¹¹¹

O Substitutivo, por sua vez, em seu art. 9º, estabelece que os prestadores dos serviços classificados como essenciais “ficam obrigados a garantir a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis de interesse público, com a presença de, no mínimo, 45% (quarenta e cinco por cento) dos servidores em atividade”.

Em relação aos serviços prestados diretamente pela Administração Pública, o desrespeito ao mínimo legal por parte dos servidores autoriza a contratação de pessoal por prazo determinado (art. 37, inciso IX, da Constituição Federal) e a contratação de serviços de terceiros para a execução de serviços prestados usualmente por servidor com a dispensa de licitação.¹¹²

Ressalva que se faz é a estrita transitoriedade dessas contratações excepcionais, cabendo ao §3º do art. 9º, determinar que “os contratos [...] restringir-se-ão à efetiva prestação dos serviços a que se refere o caput e serão rescindidos em prazo não superior a 15 (quinze) dias após o encerramento da greve”.¹¹³

¹¹¹ Texto do Projeto de Lei (art. 9º, §1º, do Substitutivo apresentado ao Projeto de Lei n. 4.497/01 pelo Dep. Nelson Markezelli).

¹¹² Texto do Projeto de Lei (art. 9º, §2º, I e II, do Substitutivo apresentado ao Projeto de Lei n. 4.497/01 pelo Dep. Nelson Markezelli).

¹¹³ Texto do Projeto de Lei (art. 9º, §3º, do Substitutivo apresentado ao Projeto de Lei n. 4.497/01 pelo Dep. Nelson Markezelli).

2. A GREVE NOS SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS NA ITÁLIA

2.1. ASPECTOS HISTÓRICOS DA GREVE NOS SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS

A análise do histórico da greve nos serviços públicos essenciais na Itália passa por necessárias considerações sobre a trajetória da greve no país.

Os antecedentes da greve na Itália remontam aos primórdios do próprio trabalho, tendo relação direta com a discussão histórica sobre os direitos à resistência e à desobediência civil, que foram chamados inicialmente de movimentos sociais de protesto e insurreição.¹¹⁴

Na história, esses movimentos sociais aparecem ligados ao trabalho, ainda que não sob a forma capitalista, mas sob suas formas antecedentes. É o que se verifica sob o regime de escravidão, sob a servidão, ou ainda sob outras formas de apreensão do trabalho, como nas corporações de ofício e peculiares maneiras em cada período correspondente da história.¹¹⁵

Por certo, essas manifestações ainda incipientes não podem ser consideradas como greve nos moldes que hoje conhecemos, já que a existência do movimento paredista pressupõe a existência da liberdade de trabalho, e esse poder de escolha e de manifestação somente surge com o trabalho assalariado.

¹¹⁴ Sobre a origem e evolução histórica da greve na Itália vide obras de ROBORTELLA, Luiz Carlos Amorim. *A greve no direito comparado*. In: **Revista da Academia Nacional de Direito do Trabalho**, ano I, n. 1, 1993, p. 79-91; COSTA, Valdomiro Lobo da. *A greve na Itália e no Brasil: Estudo de direito comparado*. In: **Revista dos Tribunais**, 827, set/2004, p.755-761); FRANCO FILHO, Georgenor de Souza. **Liberdade sindical e direito de greve no direito comparado: lineamentos**. São Paulo: LTr, 1992; FREDIANI, Yone. **Greve nos serviços essenciais à luz da Constituição Federal de 1998**. São Paulo: LTr, 2001, p.19-25 e MANNRICH, Nelson. *O exercício do direito de greve no serviço público*. In: **Revista de Direito Mackenzie**, São Paulo, V.3, 2002, p. 145-160, que escreveram com propriedade sobre o tema.

¹¹⁵ Em trabalho bastante abalizado GERSON LACERDA PISTORI relata que: “Uma das mais significativas revoltas de trabalhadores em corporações de ofício ocorreu na cidade de Florença, na Itália, no ano de 1378. Os jornaleiros e aprendizes de trabalho têxtil, liderados por Michele di Lando, chegaram a tomar a cidade por dois meses; entre suas reivindicações está a redução do horário de trabalho e condições melhores de trabalho e remuneração. Mas a oligarquia florentina conseguiu dominar o movimento. Também na Itália, na cidade de Lucca, os aprendizes que trabalhavam com artesãos fizeram uma manifestação pedindo um salário (mínimo) para atendimento às condições de vida e menor tempo de labuta no dia primeiro de maio de 1531”. cf. *Direito de greve origens históricas e sua repercussão no Brasil*. In: **Caderno de doutrina e jurisprudência da Escola de Magistratura da 15ª Região**, Campinas, V.1, N.2, p. 37-43, mar/abr 2005. Disponível em: <http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/22669/direito_greve.pdf?sequence=1>.

Independentemente da nomenclatura utilizada, os movimentos reivindicatórios na Itália permaneceram enquadrados por séculos como delito. Diz GERSON LACERDA PISTORI que “Na Itália, até 1889, também era considerado um delito, a ponto de CARNELUTTI, já na década de 30 do século XX defender a ideia de comparação entre guerra e greve, além de afirmar ‘o direito de guerra é a negação do direito e, como direito subjetivo, não pode existir senão como reflexo de direito objetivo’”.¹¹⁶

E a greve somente adquire status de direito com o advento do novo Código Penal, datado de 1890 e chamado de Código Zanardelli, que introduziu o movimento paredista como manifestação social e como legítimo direito de protesto, deixando de ser considerado delito e podendo ser exercitado de forma livre.

Ocorre que, entre os anos de 1926 e 1945, com a chegada ao poder do regime fascista de Benito Mussolini, o direito de greve novamente passa à condição de delito, com severas restrições às manifestações e violentas perseguições aos integrantes dos movimentos sociais paredistas.

Somente com a restauração democrática e como superação do período corporativo fascista, a Constituição da República Italiana, do ano de 1948, em seu art. 40, novamente trouxe à vigência o direito legítimo de greve, afastando assim, de forma derradeira, a incidência do ilícito penal que assombrava os movimentos sociais reivindicatórios.

E com o advento da Constituição Italiana de 1948 – com marcantes características democráticas – temos o resgate das participações populares. Nasce, assim, os primeiros movimentos sindicais obreiros com representatividade e voz na postulação de direitos e políticas de proteção aos trabalhadores.

De fato, a emergência dessas forças sindicais foi decisiva para pressionar as instâncias legislativas na busca por leis trabalhistas e condições sociais mais favoráveis aos obreiros italianos, tendo encontrado seu ápice na Lei n. 300/1970 (conhecida como

¹¹⁶ PISTORI, Gerson Lacerda. Op. cit., p. 41.

Estatuto dos Trabalhadores), que foi o marco decisivo na consolidação de diversos direitos aos trabalhadores¹¹⁷. Sobre o assunto, analisa MÁRIO ROMANI:

Emergindo da inatividade forçada a que se submeteu durante a segunda guerra mundial e já livre das amarras fascistas, o sindicalismo obreiro – gestado por formas 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.¹¹⁸

Por conta dessas circunstâncias históricas e sociais de atuação dos sindicatos, muitos outros benefícios foram alcançados e podem ser considerados avanços expressivos, como é o caso do princípio da liberdade sindical plena (art. 39, primeiro par.), que pôs fim ao regime da unicidade sindical até então vigente no modelo corporativista-fascista.

Mesmo com a pujança dos movimentos sociais e sindicais, impulsionados pela retomada da democratização do estado italiano, o direito de greve nos serviços públicos essenciais permaneceu sem regulamentação por várias décadas. Com base nos dizeres de ALBERTO LEVI:

[...] depois de mais de quarenta anos de silêncio do art. 40 da Constituição de 1947, que estabelece que ‘o direito de greve se exercita no âmbito da lei que o regula’, o legislador italiano interveio com a lei n.º 146 de 1990, a regulamentar o exercício do direito de greve no âmbito dos serviços públicos essenciais.¹¹⁹

E o vácuo legislativo decorrente dessa ausência de regulamentação provocou farta e criativa atuação jurisprudencial e de regulamentação autônoma, já que os movimentos paredistas foram bastante intensos neste período.¹²⁰

¹¹⁷ FONSECA, Fábio Prates da. *Autonomia coletiva e serviços públicos essenciais: a experiência italiana*. In: **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**, N. 31, jul/dez, 2007, p. 95.

¹¹⁸ **Appunti sull evoluzione del sindacato**. Roma: Edizione Lavoro, 2000, p. 7.

¹¹⁹ **L'applicabilità dello statuto dei lavoratori ai rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni**. Padova, 1994. p. 55.

¹²⁰ Esclarece ANTONIO VALEBONA que “[...] 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” cf. **Le regole dello sciopero nei servizi pubblici essenziali**. Torino: G. Giapichelli, 2007.

E tiveram destaque os acordos sindicais, mesmo antes da Lei 146/90, tanto na área pública quanto na área privada, que regulamentavam a greve nos serviços públicos essenciais por meio dos códigos de autorregulamentação, os quais previam as prestações mínimas, as modalidades de comunicação e o desenvolvimento da greve.

Evidente, também, que essas formas alternativas de solução tiveram fundamental relevância no momento em que o legislador decidiu criar a norma específica para disciplinar a greve nos serviços públicos essenciais. A regulamentação, mesmo que tardia, era tida como inevitável para a doutrina italiana.¹²¹

E muitas foram as manifestações da Corte Constitucional, que, diante da existência de necessidade de manifestação sobre os movimentos paretistas deflagrados, teve de criar parâmetros e limites aos movimentos relacionados aos serviços públicos essenciais. Sempre se partiu da premissa que “beira ao absurdo considerar a existência de um direito suscetível de desenvolver-se por um tempo indeterminado e além de qualquer limite¹²²”; nasce dessas interpretações o necessário balizamento estabelecido entre o direito de greve então consagrado pela Constituição e a tutela dos interesses coletivos.¹²³ Nesse sentido GIUSEPPE PELLACANI:

A Corte Constitucional, no passado, em mais de uma ocasião, teve oportunidade de reafirmar o princípio através do qual o direito de greve não pode ser exercitado de modo a violar outros direitos de relevância constitucional, endereçados à “tutela dos bens singulares em relação àqueles confiados à autotutela da categoria”, ou de modo a colocar em perigo “a vida da comunidade e do Estado.”¹²⁴

¹²¹ Em clássica obra do ano de 1952 PIETRO CALAMANDREI já observava 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” cf. *Il significato costituzionale Del diritto di sciopero*. In: **Riv. Giur. Lav.**, I, 221, (Opere Giuridiche).

¹²² Sentenças da Corte Constitucional n. 123, de 28/12/1962 e n. 01, de 14/01/1974.

¹²³ MAURIZIO RICCI completa: “na ausência de uma atividade do legislador ordinário, a Corte Constitucional se ocupou das greve através de um artigo adaptado ao trabalho nas disciplinas disponíveis (em primeiro lugar nas normas do Código Penal (art. 330 e 333), com uma pluralidade de sentenças que escreveram a vigência jurídica do conflito coletivo e enuclearam uma disciplina através da individualização dos limites do direito de greve [...]” cf. **Sciopero e servizi pubblici essenziali. Commento alla legge n. 146/1990, modificata e integrata dalla legge n. 83/2000**. Torino: G. Giappichelli Editore, 2001, p. 3.

¹²⁴ PELLACANI, Giuseppe. *A greve nos serviços públicos essenciais no ordenamento italiano*. (trad.): FREDIANI, Yone. In: **Revista de Direito do Trabalho**, V. 33, N. 125, jan/mar 2007, p. 244.

E, certamente, a regulamentação tardia dessa modalidade de greve decorreu do aparente conflito existente entre a necessidade de preservação do direito de paralisação e o direito da comunidade à prestação dos serviços públicos essenciais. Bem lembra GINO GIUGNI que “[...] ainda mais relevante é o fato que nessas hipóteses prejudicado com a suspensão da atividade produtiva não é (ou não é apenas) o empregador, mas também o usuário do serviço, que é estranho ao conflito”.¹²⁵

O processo legislativo relevou, portanto, a preocupação de equilíbrio entre o direito de greve e os interesses sociais de manutenção das atividades públicas indispensáveis e essenciais para dar suporte à população. Novamente, assevera GIUSEPPE PELLACANI:

O “balanceamento” comporta uma reparação equitativa dos sacrifícios entre os trabalhadores - titulares do direito de greve - e os usuários do serviço (ou seja, sujeitos terceiros, que suportam os efeitos da greve sem dispor de instrumentos de luta) e que não podem encontrar uma solução de total anulação de fato da greve (com consequente alteração das relações de força entre as partes envolvidas e a ineficácia do principal instrumento de luta dos trabalhadores) [...]¹²⁶

Diante desse quadro de tentativa de equilíbrio de direitos sociais, foi editada a Lei n. 146/90, que reúne em seu patrimônio genético as experiências acumuladas das decisões da corte Constitucional e das reivindicações sindicais.¹²⁷¹²⁸

Há, porém, autores que justificam a tardia regulamentação da greve nos serviços essenciais em virtude do baixo número de conflitos coletivos, principalmente nos anos 80 e 90, décadas que foram marcadas pelo progressivo declínio de manifestações e por profundas transformações no modelo trabalhista italiano.¹²⁹

¹²⁵ GIUGNI, Gino. **Diritto sindacale**. Bari: Cacucci Editore, 2006, p. 249.

¹²⁶ PELLACANI, Giuseppe. Op. cit. p. 245.

¹²⁷ RUSCIANO, Mario. **Lo sciopero nei servizi essenziali. Commentario alla legge 12 giugno 1990, n. 146**. Milano: Giuffrè Editore, 1991, p. 85.

¹²⁸ Em respeitado trabalho sobre greve aponta RAIMUNDO SIMÃO DE MELO: “A referida lei, é bom lembrar, decorreu da iniciativa e vontade das próprias organizações sindicais de trabalhadores, com o objetivo de coibir abusos e o desrespeito aos direitos mínimos da comunidade que, em dado momento, se voltou irritada contra os movimentos grevistas descontrolados e até desmoralizantes do regime democrático” cf. **A greve no direito brasileiro**. São Paulo: LTr, 2006, p. 159.

¹²⁹ Na constatação histórica feita por VINCENZO BAVARO: “Dos primeiros anos da década de 80 os conflitos coletivos – manifestados através de greves – atravessaram uma fase de progressivo declínio tanto que, nos anos 90 os níveis registrados de conflituosidade sindical caíram substancialmente, irrelevantes em relação aos períodos precedentes. É verdade, também, que a terceirização da produção implicou profundas

Anota VINCENZO BAVARO como característica dos primeiros anos da Lei n. 146/90 que “[...] nos seis primeiros anos de vigência da lei, cerca de 60% das greves nos serviços públicos essenciais ocorreram no setor dos transportes (ferroviário, aéreo, local, urbano e marítimo)”¹³⁰

E passados dez anos da vigência da norma, com as devidas ponderações dos acertos e erros, houve uma nova intervenção legislativa, no ano de 2000, por meio da Lei n. 83, que fez inúmeras alterações em pontos relevantes da Lei anterior ¹³¹.

Para MARIO RUSCIANO¹³², a Lei n. 83 nada mais é que uma normal intervenção corretiva do legislador. Afinal, a matéria é historicamente mutável, não havendo motivos para espanto que a lei tenha durado só dez anos: para assuntos de greve, dez anos não são poucos.

2.2. ABRANGÊNCIA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS NA ITÁLIA

A norma que regulamentou o exercício da greve nos serviços públicos essenciais – Lei n. 146, de 12 de junho de 1990 – foi denominada como “norma sobre o exercício do direito de greve nos serviços públicos essenciais e sobre a salvaguarda do direito da pessoa constitucionalmente tutelados”.

Já no art. 1º vem explícito o escopo de harmonizar o exercício do direito de greve com o gozo dos direitos da pessoa constitucionalmente tutelado. O parágrafo em questão define a natureza dos serviços considerados essenciais, como sendo aqueles

transformações na configuração própria da greve” cf. **Lo sciopero nei servizi essenziali. Commentario alla legge 12 giugno 1990, n. 146**. Milano: Giuffrè Editore, 1991, p. 110.

¹³⁰ BAVARO, Vincenzo. Op. cit., loc. cit.

¹³¹ No entendimento de GINO GIUGNI: “Por suas particularidades e pela delicadeza do tema, em 1990 o legislador decide por regular de modo orgânico a matéria, ao êxito de um longo e complexo debate no qual envolveu as próprias organizações sindicais. Foi assim emanada a Lei n. 146, de 12 de junho de 1990, intitulada ‘norma sobre o exercício do direito de greve nos serviços públicos essenciais e sobre a salvaguarda do direito da pessoa constitucionalmente tutelados. Dez anos depois, o legislador interveio novamente em numerosos pontos fracos evidenciados com a experiência aplicada, com a Lei n. 83, de 11 de abril de 2000”. cf. Op. cit., p. 249.

¹³² RUSCIANO, Mario. **Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali**. D’ONGHIA, Madia; RICCI, Maurizio (a cura di). Milano: Giuffrè Editore, 2003, p. 25.

voltados a garantir o gozo do direito à vida, à saúde, à liberdade e segurança, à liberdade de circulação, à assistência e previdência social, à educação e à liberdade de comunicação¹³³.

O primeiro comando do art. 1º contempla todo o espírito da Lei n. 146, afirmando uma imediata correlação entre alguns serviços tidos como essenciais e o gozo de determinados direitos da pessoa tutelados constitucionalmente.

Para a legislação italiana, os serviços essenciais são, na verdade, todos aqueles que estão “voltados a garantir o gozo dos direitos da pessoa, constitucionalmente tutelados”, também considerados como direitos não-patrimoniais.

O legislador elencou dez direitos que se sobrepõem ao direito de greve: vida, saúde, liberdade, segurança, liberdade de circulação, assistência e previdência social, instrução (educação) e liberdade de comunicação.

Sob a ótica da legislação italiana uma diferenciação básica deve ser feita: O art.1 é dividido em duas partes, a primeira que define serviço essencial (sendo o rol lançado como taxativo) e a segunda parte do texto legislativo que faz a identificação dos serviços essenciais (sendo o seu conteúdo meramente exemplificativo).¹³⁴

GIUSEPPE PELLACANI¹³⁵ esclarece que a finalidade de tal agrupamento foi partir de uma lista taxativa e, depois, individualizar com clareza e precisão os serviços essenciais, agrupando-os com base no tipo de direito tutelado. Tais grupos exemplificativos são:

a) quanto à tutela da vida, saúde, liberdade e segurança da pessoa, do ambiente e do patrimônio histórico e artístico; a sanidade, higiene pública, proteção civil, coleta e armazenamento de lixo urbano e especial, controle de substâncias tóxicas e nocivas, controle de animais e mercadorias perecíveis, abastecimento de energia, produtos energéticos, recursos naturais e bens de primeira necessidade, gestão e manutenção dos equipamentos especialmente quanto à segurança dos mesmos; administração da justiça, com particular referência aos procedimentos

¹³³ FONSECA, Fábio Prates da. Op. cit., p. 97.

¹³⁴ No mesmo sentido entende FÁBIO PRATES DA FONSECA: “Diferentemente do rol taxativo dos direitos da pessoa contidos no primeiro parágrafo, entende-se como meramente exemplificativa a enumeração funcional posta no parágrafo segundo. Com efeito, a expressão ‘*in particolare nei seguenti servizi*’ deixa evidente a não exaustividade do detalhamento que se segue às atividades vinculadas a cada um dos direitos da pessoa” cf. Op. cit., loc.cit.

¹³⁵ PELLACANI, Giuseppe. Op. cit., p. 245-246.

restritivos da liberdade pessoal e aos cautelares urgentes, aos processos penais com indiciados detidos; serviços de proteção ambiental e de vigilância sobre bens culturais;

b) no que respeita à tutela da liberdade de circulação: os transportes públicos urbanos e intermunicipais de ferrovias, ferroviários, aéreos, aeroportuários e os marítimos limitados à ligação com as ilhas;

c) na assistência e previdência social, os emolumentos retributivos ou economicamente necessários à satisfação das necessidades vitais da pessoa; serviços de pagamento através do sistema bancário;

d) relativamente à educação: a educação pública, com particular referência à exigência de assegurar a continuidade das creches, escolas maternas e elementares, o desenvolvimento dos exames finais e a instrução universitária, com especial relevância aos exames de conclusão dos ciclos de estudos;

e) em relação à liberdade de comunicação: os correios, telecomunicações e informações radiotelevisiva pública.

A relevância que cerca essa diferenciação reside na possibilidade do juiz, em análise interpretativa, poder ampliar o seu entendimento sobre quais prestações são essenciais, e ordenar a manutenção do trabalho. Essa posição é tida como uma garantia para o cidadão usuário, que pode ir ao judiciário e requerer a execução da prestação.

Outro apontamento relevante que se faz é que a prestação dos serviços elencados como essenciais sofrem as restrições impostas pela Lei n. 146/90 independentemente da natureza do empregador responsável pela prestação do serviço, se público ou privado.¹³⁶

A terminologia adotada pela Lei italiana (serviços públicos essenciais) não remete somente aos serviços prestados pelo estado e as prestações mínimas são submetidas a todos aqueles que desenvolvem qualquer atividade vinculada com o rol do art. 1º.

E a extensão de essencialidade é bastante abrangente. Os cidadãos podem ir a um hospital público, porém também tem o direito de utilizar um hospital particular se assim desejarem; da mesma forma podem necessitar do apoio de um advogado criminalista para qualquer ameaça às suas liberdades individuais, motivo pelo qual os advogados não podem exercitar o direito de greve sem restrições.

¹³⁶ Nesse sentido estabelece o art. 1, primeira parte, da Lei n. 146/1990, que: “Para os fins da presente lei são considerados serviços públicos essenciais, independentemente da natureza jurídica da relação de trabalho ou também se desenvolvido em regime de concessão ou mediante convenção [...]”.

Por essa ótica adotada, concluímos que é irrelevante o tipo de trabalho prestado, se diretamente pelo Estado ou por empresas privadas em regime de concessão.¹³⁷

Acrescenta, por derradeiro, GINO GIUGNI que a forma coerente dos critérios para a identificação dos serviços públicos essenciais, expressando a irrelevância da relação jurídica, se público ou privado, de certo modo antecipou 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, dentre outros diplomas legais) que alterou substancialmente a formatação dessas formas de emprego na Itália.¹³⁸

2.2.1. OS TITULARES DO EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE

Em relação aos titulares do direito de greve nas atividades essenciais, entendia-se, inicialmente, que somente eram detentores da prerrogativa de exercício os trabalhadores subordinados, com a exclusão de outras categorias.

Após diversas decisões da Corte Constitucional, firmou-se o entendimento que, embora não seja tecnicamente considerada greve em seu sentido próprio, as atividades exercidas por pequenos empresários ou por profissionais autônomos podem, eventualmente, envolver a funcionalidade dos serviços essenciais descritos na Lei n. 146, que acabaria por prejudicar as necessidades da sociedade.¹³⁹

Em consonância com esse entendimento, houve uma alteração na Lei n. 146/90, introduzida pela Lei n. 83/2000 que, em sintonia com as decisões da Corte

¹³⁷ Sobre a irrelevância da distinção jurídico-formal nas relações de trabalho e no regime de gestão dos serviços essenciais esclarece MARIO RUSCIANO: “[...] o legislador não diz de fato em serviços essenciais, mas de ‘serviços públicos essenciais, independente da natureza jurídica da relação de trabalho’ [...] Superou-se a distinção formal entre público e privado. E não poderia ser diverso: uma distinção formalista teria traído o objetivo da lei porque nem todos os serviços essenciais são juridicamente públicos e nem todos os serviços juridicamente públicos são essenciais”. cf. *Commento all’art. 1*. In: **Lo sciopero nei servizi essenziali. Commentario alla legge 12 giugno 1990, n. 146**. (Coord.): RUSCIANO, Mario; SANTORO PASSARELLI, Giuseppe. Milano: Giuffrè Editore, 1991, p. 13.

¹³⁸ GIUGNI, Gino. Op. cit., p. 251.

¹³⁹ Para FÁBIO PRATES DA FONSECA “Coerente com esse critério teleológico de identificação dos serviços públicos essenciais, a lei deixa assente, 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”. cf. Op. cit., p. 97.

Constitucional, disciplinou as abstenções dos trabalhadores autônomos, dos profissionais especializados e dos pequenos empresários.

E com a citada reforma legislativa, dispõe o art. 2º, bis, da Lei nº 146 que “a abstenção coletiva das prestações ou atividades como protesto ou reivindicação da categoria, por parte dos trabalhadores autônomos, profissionais especializados ou de pequenos empresários, que reflita sobre o funcionamento dos serviços públicos de que trata o art. 1º, deverá ser exercida com respeito às medidas diretas que permitam a prestação das prestações indispensáveis de que trata o mesmo artigo”

Diante de tal cenário legislativo, a atual disciplina limitativa dessa modalidade de greve, no entendimento firmado por GIUSEPPE PELLACANI,¹⁴⁰ não tem aplicação somente para os trabalhadores subordinados – quer sejam de empresas privadas ou de entidades públicas – mas também para os trabalhadores autônomos, profissionais liberais, pequenos empresários (artesãos e comerciantes).

No mesmo sentido é a interpretação dada por LUISA GALANTINO, ao demonstrar que para o modelo jurídico adotado pela norma italiana o conceito de essencialidade dos serviços despreza a natureza jurídica do contrato de trabalho, afirmando que:

No que respeita a esfera subjetiva de aplicação da lei sob exame, observa-se que ela se refere não só à greve dos trabalhadores, mas ainda à abstenção coletiva das prestações, aos fins de protesto ou de reivindicações da categoria, dos trabalhadores autônomos profissionais ou pequenos empresários envolvidos com a funcionalidade dos serviços públicos essenciais (art. 2 - bis).¹⁴¹

Algumas categorias têm vedação expressa da titularidade do direito de greve no ordenamento jurídico italiano, como é o caso da polícia de estado (militares) e polícia civil (*carabinieri*), que não podem deflagrar manifestação parda, sendo admitida apenas reunião com os cidadãos para “manifestação pacífica de contrariedade”. A mesma negativa de titularidade se estende aos integrantes da polícia.

¹⁴⁰ PELLACANI, Giuseppe. Op. cit., p. 246.

¹⁴¹ GALANTINO, Luisa. **Diritto sindacale**. Torino: G. Giappichelli Editore, 2008, p. 212.

No entendimento de HOMERO BATISTA MATEUS DA SILVA,¹⁴² as restrições impostas pela norma italiana acompanham a tendência de recomendações da Organização Internacional do Trabalho – OIT, ao destacar a necessidade de exclusão integral do direito de greve para certos segmentos dos trabalhadores.

Outras hipóteses de limitação sobre as restrições da titularidade do direito de greve ocorrem com os controladores de voo, que têm obrigação de pré-avisar a paralisação com pelo menos cinco dias de antecedência ao Ministério dos Transportes. Há, ainda, a limitação em relação aos responsáveis pela manutenção de equipamentos nucleares (apesar de não existir mais atividade nuclear na Itália), já que devem garantir a segurança e a sua consequente proteção.

2.2.1.1. OS ADVOGADOS COMO TITULARES DO DIREITO DE GREVE

Bastante debatido pela doutrina italiana foi o reconhecimento ou não do direito de greve aos advogados após o advento da Lei n. 146, já que a condição desses profissionais enquanto autônomos e sem subordinação não poderia ser considerada como greve em sentido estrito, mas uma simples abstenção coletiva.

Relata ALBERTO LEVI que as controvérsias levantadas foram solucionadas no ano de 1996 pela Corte Constitucional, por meio da sentença n. 171, ao decidir que as abstenções dos advogados “[...] exigem respeito a alguns dos princípios que constituem a estrutura da Lei n. 146 e, particularmente, previsão de um pré-aviso; a indicação de

¹⁴² Em análise ponderada sustenta que: “Em nome de princípios considerados mais importantes do que o direito à liberdade sindical e à negociação coletiva dos trabalhadores, admite-se a exclusão integral do direito de greve para certos segmentos dos trabalhadores. As decisões da OIT se concentram em três grandes grupos: (a) as forças armadas e militares, (b) os trabalhadores do setor público em sentido estrito e (c) os trabalhadores de serviços essenciais em sentido estrito. No caso das forças armadas e militares, justifica-se a exclusão, considerando a relevância extrema dos serviços prestados, que jamais podem sofrer a mínima solução de continuidade. Envolvem tanto a defesa das fronteiras e da soberania do país, quando a manutenção da ordem interna. Ciosa de não ter alargada demasiadamente a noção de segurança pública, a OIT não fez incluir neste estreito rol as polícias civis ou os integrantes das atividades de apoio aos militares”. cf. *Greve - uma análise dos princípios da Organização Internacional do Trabalho sobre os limites de seu exercício pelos trabalhadores*. Disponível em: <[http://www.fmbrs.com.br/#\[pagina\]Integra_artigos.php?id_a=22&pag=lhome](http://www.fmbrs.com.br/#[pagina]Integra_artigos.php?id_a=22&pag=lhome)>

razoável limite de duração; individualização dos instrumentos idôneos e a obrigação de prestação dos atos essenciais”.¹⁴³

Diante de tal decisão da Corte Constitucional Italiana, a Comissão de Garantia¹⁴⁴ passou a entender que estavam presentes os requisitos para vinculação da categoria às regras da Lei n. 146, chamando para si a avaliação das abstenções coletivas e emitindo pareceres sobre as regras de autorregulamentação criadas.

E as discussões remanescentes sobre a aplicabilidade das regras dos serviços essenciais aos advogados foram encerradas com a alteração trazida na Lei n. 146 pela Lei n. 83 de 2000, que, em sintonia com a decisão da Corte Constitucional, disciplinou as abstenções dos trabalhadores autônomos, dos profissionais especializados e dos pequenos empresários com a redação do seu art. 2º, *bis*:

[...] A abstenção coletiva das prestações ou atividades como protesto ou reivindicação da categoria, por parte dos trabalhadores autônomos, profissionais especializados ou de pequenos empresários, que reflita sobre o funcionamento dos serviços públicos de que trata o art. 1º, deverá ser exercida com respeito às medidas diretas que permitam a prestação das prestações indispensáveis de que trata o mesmo artigo.

A inovação legislativa trazida em 2000, como regra genérica, também serviu para a categoria dos advogados. Pacificou-se, assim, o entendimento sobre sua abstenção coletiva, classificando-a como categoria diversa da greve, porém com plena aplicabilidade da Lei n. 146/90.

Esse novo enquadramento vinculou os trabalhadores autônomos, os pequenos empresários e os profissionais especializados que exercem funções relacionadas às atividades essenciais à análise da legalidade de seus atos reivindicatórios perante a Comissão de Garantia, sujeitando-se, inclusive, aos seus poderes punitivos.

¹⁴³ LEVI, Alberto. *Abstenção coletiva de trabalho dos advogados e a greve dos magistrados: a administração da justiça no ordenamento italiano*. In: **Revista Mestrado em Direito UniFIEO**. Osasco, A. 7, N. 1, V. 8, jan/jun 2007, p. 180).

¹⁴⁴ A Comissão de Garantia é uma “autoridade” administrativa neutra e independente da atividade do governo, dotada de autonomia financeira e de organização orgânica própria (art. 12, 2º e 5º da Lei n. 146/90, modificada pelo art. 17, 12º e 13º da Lei n. 127/97), composta por nove membros indicados pela Câmara dos Deputados e do Senado dentre especialistas em direito constitucional e direito do trabalho, nomeados por Decreto do Presidente da República.

E, diante dessa nova posição legislativa, outros interessantes questionamentos surgiram, notadamente sobre a definição de abstenção coletiva, se considerada um direito ou apenas uma liberdade, e sobre a responsabilidade do advogado em relação ao seu cliente.

No tocante ao primeiro questionamento, a abstenção coletiva, a Constituição da República Italiana conduziu a greve ao *status* de direito, já o *lock out* (paralisação patronal), a abstenção coletiva dos autônomos, pequenos empresários e dos profissionais especializados constitui mera liberdade.

Entretanto, essa diferenciação não é pacífica no entendimento da doutrina italiana: apesar de parecer irrelevante, tem repercussão nos Tribunais, já que somente a admissão da existência de um direito seria justificada a compatibilização entre os direitos semelhantes ou prevalentes.¹⁴⁵

E dessa discussão sobre a configuração da abstenção coletiva como mera liberdade ou como direito decorre o segundo questionamento recorrente na doutrina italiana, que é a questão da responsabilidade do advogado perante seus clientes.

No raciocínio formado por ALBERTO LEVI:

[...] se a abstenção configura-se como mera liberdade, o profissional é responsável pelo inadimplemento contratual determinado pela abstenção coletiva, salvo ausência de autorização do cliente a tanto. Ao contrário, se configurada a abstenção como direito verdadeiro e próprio, a condição da mesma abstenção estaria circunscrita aos limites da Lei nº 146.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Pondera ALBERTO LEVI: “Para uma parte da doutrina italiana, a abstenção das audiências pelos advogados, uma vez excluída a aplicabilidade do art. 40 da Constituição, foi reconduzida à liberdade de associação da qual trata o art. 18 da Constituição. De um lado, ter-se-ia a greve como direito. De outro, ter-se-ia a paralisação patronal e a abstenção coletiva dos trabalhadores autônomos, dos profissionais especializados e dos pequenos empresários, como mera liberdade. Outra parte da doutrina, ao contrário, considera deva ser reconhecido um verdadeiro e próprio direito de abstenção coletiva dos trabalhadores autônomos, à semelhança do exercício do direito de greve assegurado aos trabalhadores subordinados. Deve ser realçado que, somente admitindo-se a existência de um direito, se justificaria a operação de compatibilização entre os direitos semelhantes ou prevalentes com base no disposto no art. 2º, bis da Lei n. 146. Enfatiza-se, também, que tal direito teria seu fundamento no art. 39 da Carta Constitucional, que assegura o princípio da liberdade de organização sindical, princípio que bem se aplicaria à formulação legislativa, que trata, segundo o já examinado, de ‘protesto ou reivindicação de categoria’, com uma clara referência aos interesses profissionais da categoria”. cf. Op. cit., p. 182.

¹⁴⁶ LEVI, Alberto. Op. cit., loc. cit.

E ponto bastante complexo é a necessidade de compatibilização da garantia de atendimento mínimo à população na área da advocacia, já que a ideia de contingente de pessoal não se mostra viável como nos demais trabalhos subordinados, principalmente pela relação de confiança e confidencialidade que se espera da advocacia.

Para dirimir esse problema, a Comissão de Garantia, a partir de sua Deliberação n. 02/137, de 04 de julho de 2002, delimitou alguns procedimentos nos quais a abstenção é vedada. São os seguintes procedimentos: cautelares, de estado e da capacidade das pessoas, alimentos, ao comparecimento dos cônjuges quando dos pedidos de separação ou divórcio e guarda de menores; e ainda com referência à repressão da conduta antissindical, na fase de conhecimento sumário previsto no art. 28 do Estatuto dos Trabalhadores, ao despedimento individual ou coletivo e às transferências; às controvérsias que sejam declaradas de urgência, segundo o art. 92, § 2º, do Decreto n. 12 de 1941 e sucessivas alterações; à revogação da declaração de falência; expulsão, suspensão da execução e à suspensão ou revogação da executoriedade de procedimentos judiciais.¹⁴⁷

Além das constantes intervenções da Comissão de Garantia no cumprimento das prestações mínimas na área da advocacia, houve, por parte dos organismos representativos, a criação de uma pluralidade de códigos de autorregulamentação, sempre com o cuidado de atender à previsão de duração do pré-aviso, os termos da sua revogação, a duração e os intervalos necessários para realização das prestações consideradas indispensáveis. Entende-se, hoje, que o advogado presta um serviço de relevância social que não pode ser compatibilizado com a paralisação reivindicatória total.

2.3. OS PROCEDIMENTOS PREVENTIVOS À DEFLAGRAÇÃO DA GREVE

No modelo italiano de greve, prevalece o princípio da autorregulamentação quanto aos seus procedimentos, ou seja, aos contratos coletivos de direito comum cabe a função de criar as regras para exercício dos movimentos paredistas.¹⁴⁸

¹⁴⁷ cf. Delibera n. 02/137 – Regolamentazione delle astensioni dalle udienze degli avvocati e procuratori legali. Disponível em: <http://www.foronocera.it/images/articoli/files/565.pdf>.

¹⁴⁸ Sobre a autorregulamentação esclarece ANTONIO RODRIGUES FREITAS JUNIOR: “Como se sabe a figura adquiriu notoriedade na literatura jurídica internacional por força e com a denominação que lhe conferiu o Estatuto dos Trabalhadores (como chegou a ser conhecida a Lei n. 300, de 20/05/1970). O postulado conceitual que orientou essa Lei italiana é a doutrina do chamado Direito Promocional; vale dizer, a utilização do direito e do poder regulamentar do Estado como fatores indutores da autorregulamentação.

Os contratos coletivos são atípicos e vinculados ao direito comum ante a ausência de disciplina específica que os afaste das normas sobre contratos em geral, previstas no código civil italiano (art. 1322 e 1321).

O modelo italiano demonstrou predileção pela figura da autorregulamentação, tirando espaço da técnica de normatização unilateral e privilegiando a técnica de normatização bilateral da contratação coletiva.¹⁴⁹ E, no entendimento de MARIO RUSCIANO, “[...] constitui uma alternativa ao contrato no momento em que é considerada pelo legislador uma eventualidade para evitar que o contrato se torne uma solução única e, sobretudo, obrigatória”.¹⁵⁰

Nesse contexto, aponta FÁBIO PRATES DA FONSECA a forte predisposição italiana para a autorregulamentação por categoria:

[...] 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 e os mecanismos de conciliação. Note-se que em respeito ao princípio da liberdade sindical e à natureza civil dos contratos não há eficácia geral em relação ao sujeito não estipulante.¹⁵¹

O poder de autorregulamentação das categorias por ocasiões da greve permanece íntegro nos contratos coletivos; porém, a Lei n. 146 estabelece alguns conteúdos necessários para essa deflagração, sendo o primeiro deles a obrigatoriedade de procedimento de “resfriamento e de conciliação” por parte dos entes envolvidos (par. 2º, art. 2º).¹⁵²

Diversamente dos mecanismos clássicos de intervenção direta do Estado na economia e na regulação do mercado de trabalho, os estímulos governativos seriam, na perspectiva do Direito Promocional, exercidos por meio de figuras revestidas de sanção premial. cf. *Novas perspectivas para o direito coletivo do trabalho no Brasil ou sobre a premência da disciplina legal da conduta antissindical*. In: **Revista do Advogado**. São Paulo, a. 30 n. 110, 2010, p.19.

¹⁴⁹ No mesmo sentido é o entendimento de MARIO RUSCIANO ao afirmar que: “É fato de se recordar que comumente o legislador, já desde a metade dos anos 70, recorre a essa técnica, que, como se sabe, consiste em entregar às partes sociais a tarefa de regular com eficiência os fatos genéricos de determinadas situações”. cf. **Lo sciopero nei servizi essenziali. Commentario alla legge 12 giugno 1990, n. 146**. Milano: Giuffrè Editore, 1991. p. 23-24.

¹⁵⁰ RUSCIANO, Mario. Op. cit., p. 36.

¹⁵¹ FONSECA, Fábio Prates da. Op. cit. p. 98.

¹⁵² Assim também entende GIUSEPPE PELLACANI ao afirmar que: “Antes da deflagração da greve, as partes (organizações sindicais e empresas ou administração) devem tentar um acordo, adotando os procedimentos de reflexão e conciliação previstos nos acordos coletivos, segundo as modalidades especificadas ou diante da autoridade administrativa. Trata-se de um fenômeno já conhecido na praxe precedente às modificações introduzidas pela Lei n. 83/2000, valorizada pela Comissão de Garantia, configurada como uma verdadeira e

Nas lições de GINO GIUGNI “[...] com a intenção de prevenir a greve e favorecendo uma solução consensual do conflito os contratos coletivos devem predispor procedimento de resfriamento e de conciliação das controvérsias, antes da proclamação da greve”.¹⁵³

Ou seja, as disposições contidas na Lei n. 146/90 não têm a finalidade de retirar das partes o poder negocial de autorregulamentação, mas tão somente criar mecanismos que possam prestigiar a solução negociada nos serviços essenciais, o que se mostra salutar, já que incentiva a negociação e minimiza as hipóteses de greve em serviços sensíveis à população.¹⁵⁴

E bem analisa LAURALBA BELLARDI ao afirmar que “a finalidade da disposição é clara: o legislador quer que as partes predisponham quanto o necessário para superar os eventuais impasses nas relações sindicais entre eles mesmos”.¹⁵⁵

E o procedimento preventivo de resfriamento e conciliação se dá no âmbito administrativo e será realizado junto à prefeitura ou distrito – se a greve tiver relevância local, ou junto ao Ministério do Trabalho, se a greve tiver relevância nacional (art. 2º, par. 2º).¹⁵⁶

Como consequência da obrigatoriedade, a greve proclamada sem observância dos procedimentos administrativos preventivos será reputada ilegal, acarretando àquele ente que a proclamou as sanções previstas na própria lei.¹⁵⁷

própria obrigação de tentar, mas não, obrigatoriamente, de conciliar. As partes são conduzidas a tentar a conciliação, devendo comportar-se com lealdade de boa-fé”. cf. Op. cit. p. 247.

¹⁵³ GIUGNI, Gino. **Diritto sindacale**. Bari: Cacucci Editore, 2006. p. 253.

¹⁵⁴ Comenta, ainda, VINCENZO BAVARO: “[...] não é inútil fazer constar que também a contratação coletiva relativa aos serviços públicos essenciais previu procedimento consensual dos conflitos coletivos bem antes da obrigação introduzida pela Lei n. 83/2000. De fato os contratos coletivos já previam cláusulas rubricadas como ‘procedimento de resfriamento’, entre outras como ‘procedimento de resfriamento e conciliação’ [...] como o *Contratto collettivo nazionale per le Aziende di Stato*, de 05 de abril de 1996; *Contratto collettivo nazionale per La Sanità*, de 7 de abril de 1990”. cf. Op. cit., p. 115.

¹⁵⁵ BELLARDI, Lauralba. In: **Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali**. D’ONGHIA, Madia; RICCI, Maurizio (Coord.). Milano: Giuffrè Editore, 2003, p. 166.

¹⁵⁶ GALANTINO, Luisa. **Diritto sindacale**. Torino: G. Giappichelli Editore, 2008, p. 212-213.

¹⁵⁷ Esclarece GIUSEPPE PELLACANI que “Na falta da tentativa de conciliação a deflagração da greve é avaliada negativamente pela Comissão de Garantia, comportando a aplicação das sanções previstas em decorrência da violação das normas legais e contratuais”. cf. Op. cit., p. 247.

Lembra ANTONIO VALLEBONA: “[...] se o sindicato não participa efetivamente do procedimento até a sua conclusão, em todas as fases (antes da proclamação da greve), a proclamação é ilegítima e com todas as consequências sancionatórias”.¹⁵⁸

Também será considerada ilegítima a greve, sendo sancionado o empregador que não participar dos procedimentos de negociação ou que tenha conduta inadequada que as tornem ineficazes.¹⁵⁹ Em tais hipóteses, a greve poderá ser legitimamente proclamada, considerando-se exaurida a fase prévia.

Um dos problemas mais relevantes posto é a falta de definição de um “modelo” de procedimento de resfriamento e de conciliação ao qual possam ter como referência, com vistas à sua correta aplicação, não desprezando a participação dos atores sociais, já que devemos considerar que a lei privilegia o desenvolvimento da autonomia coletiva.¹⁶⁰

No ambiente de pluralismo sindical italiano, é admitida, ainda, a adesão à greve por 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.¹⁶¹

Questão recorrente na doutrina e na Comissão de Garantia é a discussão sobre o período de vigência do procedimento preventivo, já que estamos diante de uma obrigação legal e que, em tese, poderia ter cabimento em toda manifestação de intenção de greve nas atividades essenciais. Evidente que a lógica nos remete ao entendimento que é inútil em curto espaço de tempo rediscutir o mesmo assunto com as mesmas partes.

Destaca, ainda, ANTONIO VALLEBONA: “O período de vigência dos procedimentos varia segundo as regras de autorregulamentação, sendo que nos casos em que não haja previsão a Comissão de Garantia, para manter a segurança jurídica, fixa em

¹⁵⁸ VALLEBONA, Antonio. **Le regole dello sciopero nei servizi pubblici essenziali**. Torino: G. Giappichelli Editore, 2007. p. 89-90.

¹⁵⁹ Nesse sentido inúmeras manifestações da Comissão de Garantia, dentre elas: Deliberação n. 01/3, de 1º de fevereiro de 2001; Deliberação n. 03/119, de 17 de julho de 2003; Deliberação n. 04/665, de 9 de dezembro de 2004. Em outras oportunidades a Comissão de Garantia também manifestou que o empregador não pode limitar-se a realizar uma comunicação escrita, mas deve participar efetivamente do procedimento. Nesse sentido a Deliberação n. 05/426, de 20 de julho de 2005.

¹⁶⁰ No mesmo caminho vai o entendimento firmado por BELLARDI, Lauralba. Op. cit. p. 166.

¹⁶¹ FONSECA, Fábio Prates da. Op. cit. p. 98.

noventa dias”.¹⁶² E o período de início da contagem desse prazo também é definido pelas normas; em alguns casos, começam a fluir da última greve e em outras regras de autorregulamentação da conclusão do último preventivo de resfriamento e conciliação.¹⁶³

2.3.1. O PRÉ-AVISO

Uma vez respeitado o procedimento de resfriamento e de conciliação, sendo este infrutífero, a proclamação pode ser tida como legítima.

O período de pré-aviso mínimo é de dez dias, sendo que tal prazo foi introduzido com a finalidade de permitir à administração ou à concessionária do serviço propor as medidas para a prestação indispensável, favorecer o desenvolvimento de eventuais tentativas de composição do conflito e de permitir aos usuários a fruição dos serviços alternativos.¹⁶⁴

Esse período de dez dias não é regra absoluta, já que o art. 2º, par. 5º, da Lei 146 dá liberdade negocial para que as partes disponham termo superior através de contrato coletivo ou de código de autorregulamentação. Condição, ainda, para a efetivação do movimento paredista, é a comunicação preventiva e escrita, o término do pré-aviso, duração e modalidades de atuação, além das motivações da abstenção coletiva de trabalho.

Na avaliação de MAURIZIO RICCI:

Elemento importante introduzido pelo legislador de 2000 para dar maior coerência à conciliação é representado pela obrigação de motivação a cargo dos sujeitos que proclamam a greve: tais sujeitos devem comunicar por escrito, o término do pré-aviso, além da duração e da modalidade de atuação e também as motivações da abstenção coletiva.¹⁶⁵¹⁶⁶

¹⁶² VALLEBONA, Antonio. Op. cit., p. 95.

¹⁶³ Os prazos e forma de exercício dos procedimentos preventivo de resfriamento e conciliação são bastante variáveis e expressão clara da livre negociação sindical na Itália, sendo que existem variadas regras, desde 45 dias (pessoal técnico e administrativo da empresa televisiva RAI e para transporte aéreo), 90 dias (para ferroviários e empregados dos setores de telecomunicações) até 120 dias (empregados no setor sanitário e funcionários públicos do Vale d’Aosta).

¹⁶⁴ GALANTINO, Luisa. *A greve e a abstenção coletiva de trabalho no âmbito dos serviços públicos essenciais*. In: **Relações de direito coletivo Brasil-Itália**. (Coord.): FREDIANI, Yone e ZAINAGHI, Domingos Sávio. São Paulo: LTr, 2004, p. 100-101.

¹⁶⁵ RICCI, Maurizio. **Sciopero e servizi pubblici essenziali. Commento alla legge n. 146/1990, modificata e integrata dalla legge n. 83/2000**. Torino: G. Giappichelli Editore, 2001, p. 41.

As regras estabelecidas do pré-aviso devem ser respeitadas para que o movimento grevista seja considerado legítimo. Não há diferenciação entre os sujeitos atores do processo, independentemente se a deflagração será de greve ou abstenção coletiva.

Não há, também, para a Lei n. 146/90, diferenciação entre organizações sindicais, associações de categoria, ordens profissionais dos trabalhadores autônomos, profissionais liberais ou pequenos empresários. Considera-se, aqui, tão somente o enquadramento da atividade como serviço público essencial, independentemente do prestador ou da natureza da relação jurídica que o autoriza a prestar tal atividade.

Feita a comunicação por escrito, esta é enviada às administrações ou empresas concessionárias do serviço e ao organismo constituído junto à autoridade competente para determinar a ordem de cumprimento, que a transmite imediatamente à Comissão de Garantia¹⁶⁷. Nos detalhes de GIUSEPPE PELLACANI:

[...] A comunicação deve ser encaminhada às administrações ou empresas que desenvolvem o serviço, ao escritório constituído junto à autoridade competente, adotando a ordem de suspensão, com imediata comunicação à Comissão de Garantia; respeitar as medidas previstas pela lei, pelos acordos coletivos ou códigos de autorregulamentação, ou na falta destes, pela regulamentação provisória emanada da Comissão de Garantia, em particular as relativas ao respeito dos intervalos mínimos entre uma greve e outra.¹⁶⁸

A lei não impõe aos sujeitos proclamantes a obrigatoriedade de encaminhamento da comunicação também à Comissão de Garantia, tanto que essa reserva fica à autoridade competente para determinar o cumprimento (art. 2º, par. 1º). Entretanto, a Comissão de Garantia reconhece, em sua Instrução n. 480, de 12 de fevereiro de 2002, que é bastante oportuno receber o comunicado de pré-aviso diretamente dos proclamantes, ainda que raramente as normas coletivas e os códigos de autorregulamentação tenham o hábito de dispor sobre essa obrigatoriedade.

¹⁶⁶ No posicionamento adotado por MAURIZIO RICCI: “[...] A escolha em questão é, seguramente, atribuída pela maior experiência do legislador de 2000 em razão dos problemas na greve, baseada também nos erros e nas experiências da Lei n. 146/90, e inspirada na ideia da composição do conflito como alternativa à ação direta dos trabalhadores” cf. Op. cit., loc. cit.

¹⁶⁷ Assinala GINO GIUGNI que “A comunicação tem duplo destinatário: as empresas ou as administrações que prestam o serviço e a autoridade competente para o cumprimento, que, por sua vez, deve comunicar a Comissão de Garantia. As administrações e as empresas tem a obrigação de comunicar aos usuários, na forma adequada e ao menos cinco dias antes do início da greve, a forma e o tempo dos serviços suspensos e as medidas de reativação”. cf. Op. cit. p. 254.

¹⁶⁸ PELLACANI, Giuseppe. Op. cit. p. 247-248.

Importante novidade decorrente da Lei n. 83/2000 foi a possibilidade de sanção para a revogação da greve sem justificativa por parte do sindicato dos empregados após feita a comunicação ao usuário.¹⁶⁹ Com essa possibilidade de sanção, pretende a lei evitar o chamado “efeito anúncio”, com o qual o proclamante exerce pressão sobre a parte contrária e sobre os usuários dos serviços essenciais, sem efetivar a paralisação anunciada e sem, portanto, risco de perdas retributivas.

Hipóteses legais de exceções 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)¹⁷⁰.

Feita formalmente a comunicação, cabe aos serviços públicos ou subvencionados pelo Estado (rádio, televisão, 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 (art. 2º, par. 6º).

O art. 5º da Lei n. 146/90 ainda determina que, após o pré-aviso do movimento paretista e da comunicação de sua iminente eclosão aos cidadãos usuários, a empresa deve efetuar, ao final da greve, novo comunicado aos usuários, informando o número de participantes da greve, a duração e as medidas de serviço adotadas em seu curso (art. 5º).

Na análise da prática de autorregulamentação italiana, FÁBIO PRATES DA FONSECA afirma que: “[...] 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”.¹⁷¹

¹⁶⁹ Sobre a possibilidade de revogação do aviso de greve esclarece ANTONIO VALLEBONA: “A greve proclamada pode ser revogada antes de sua efetivação, mediante ato unilateral remetido aos mesmos destinatários da proclamação, a qual é equiparada a uma forma de suspensão do envio de comunicação da greve, que para ser consequentemente legítimo necessita de uma nova proclamação. [...] ao invés, depois que é dada a comunicação aos usuários a revogação espontânea não é mais admitida, pois constitui forma desleal de ação sindical, com as mesmas sanções da greve ilegítima. A ilegalidade somente é excluída e, portanto, a revogação é consentida quando, depois da informação aos usuários, e o consequente ‘efeito anúncio’, somente se haja um acordo entre as partes envolvidas ou se houve manifestação por parte da Comissão de Garantia ou da autoridade competente para a *precettazione*” cf. Op. cit., p. 103.

¹⁷⁰ Lembra, ainda, ANTONIO VALLEBONA que: “não corresponde, portanto, por sua formulação genérica, à espécie em exame o referimento a greve em defesa da democracia, da paz, da liberdade civil e sindical, cf. Deliberação n. 09, de 14 de março de 1993). cf. Op. cit., p. 110.

¹⁷¹ FONSECA, Fábio Prates da. Op. cit., p. 100.

E a necessidade de manifestação expressa da duração do movimento decorre do subterfúgio recorrente utilizado em muitas ocasiões em que havia proclamação de uma primeira greve fictícia, com pequena duração – entre 10 ou 15 minutos – para se valer da duração máxima e mais ampla consentida para os movimentos paredistas sucessivos.¹⁷²

Além de dispor no art. 2º, par. 2º a necessária informação da duração da greve, a lei envia obrigatoriamente para os acordos coletivos a fixação de intervalos mínimos entre a efetivação de uma greve e a proclamação da greve sucessiva.

Essa regra temporal recebeu o nome de “rarefação objetiva” e tem como finalidade “[...] 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 área de utilização, fique comprometida objetivamente a continuidade dos serviços públicos”.¹⁷³

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 certo tempo o advento de greve proposta por outro em relação ao mesmo serviço final. Amplia-se, desse modo, a “rarefação subjetiva” via de regra prevista nas disciplinas setoriais e que impõe intervalos mínimos entre greves promovidas pelo mesmo sindicato.¹⁷⁴

Para ANTONIO VALLEBONA, “Esta disposição foi introduzida com a reforma de 2000, quando se pensou em evitar o prejuízo excessivo provocado aos usuários de serviços essenciais por greves muito próximas”.¹⁷⁵

Cessado o movimento paredista, a reativação dos serviços deve ser imediata por parte da administração ou da empresa concessionária prestadora (art. 2º, par. 6º), sendo

¹⁷² E sobre a necessária comunicação da duração do movimento FÁBIO PRATES DA FONSECA cita a Sentença n. 27, de 10 de junho de 1993 da Corte Constitucional: “Ao enfrentar arguição 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. Op. cit., p. 100.

¹⁷³ Lei n. 146/1990, art. 2º, par. 2º.

¹⁷⁴ FONSECA, Fábio Prates da. Op. cit., p. loc. cit.

¹⁷⁵ VALLEBONA, Antonio. Op. cit., p. 119.

que alguns acordos coletivos preveem que os trabalhadores devem prestar serviços extraordinários caso necessários para a imediata normalização dos serviços essenciais.

2.4. AS PRESTAÇÕES INDISPENSÁVEIS

O estado e as empresas privadas que executam os serviços públicos essenciais são obrigadas à manutenção das prestações mínimas indispensáveis para o atendimento das necessidades da população.

As citadas prestações indispensáveis, suas modalidades e outros procedimentos de execução não estão previstas em lei, mas em normas coletivas (acordos coletivos para os empregados subordinados da iniciativa privada, em códigos de autorregulamentação para os autônomos e pequenos empreendedores e em regulamentos de serviços para os trabalhadores da administração pública).

Decorre da lei, porém, a responsabilidade dos prestadores pela garantia de tais serviços à população, não sendo aceita sua omissão. São obrigados os prestadores, ainda, a respeitar o exercício do recurso à greve, salvaguardar a integridade dos equipamentos e a composição com as organizações sindicais.

Assim, o direito de greve tem seu exercício condicionado à adoção de medidas efetivas destinadas a garantir o fornecimento das prestações indispensáveis (art. 2º, par. 1º). As obrigações correlatas recaem não apenas sobre os sujeitos que proclamam a greve ou que a ela venham a aderir, mas também sobre a administração ou empresa fornecedora do serviço essencial (art. 2º, par. 3º).¹⁷⁶

A modalidade da greve declarada deverá ser compatível com a garantia de continuidade de prestação dos serviços indispensáveis, os quais são acertados entre as partes a partir de contrato coletivo. Quanto a este aspecto, os contratos são dotados de

¹⁷⁶ Na avaliação feita por GINO GIUGNI sobre a individualização das prestações indispensáveis, lembra que: “A difícil tarefa de organizá-las é dada, em primeira instância, aos contratos coletivos estipulados entre as administrações, as empresas prestadoras dos serviços e os sindicatos dos trabalhadores (art. 2, co. 2). Não havendo os trabalhadores autônomos, os profissionais liberais e os pequenos empreendedores uma contratação coletiva, tal tarefa, sempre em primeira instância, foi atribuída aos códigos de autorregulamentação adotados pelas associações ou organismos de representação das categorias interessadas, que devem ter conteúdos análogos aos dos acordos dos trabalhadores subordinados” cf. Op. cit., p. 256.

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.¹⁷⁷¹⁷⁸

Mesmo nos casos de desoneração dos requisitos de pré-aviso e duração (greves em defesa da ordem constitucional, em protesto por graves eventos lesivos à incolumidade ou segurança dos trabalhadores), permanece a obrigação da prestação dos serviços públicos indispensáveis à comunidade, independentemente da dimensão ou dos motivos do movimento paredista.¹⁷⁹Sobre o tema analisa LUISA GALANTINO que:

O legislador estabeleceu um teto máximo às prestações indispensáveis: salvo casos particulares, devem ser tidas em medidas não excedentes à média de 50% das prestações normais e executadas e referir-se a quotas estritamente necessárias de pessoas não superior na média de um terço do pessoal normalmente utilizado para o pleno desenvolvimento do serviço no tempo ocupado pela greve, tendo em conta as condições técnicas e de segurança (art. 13, letra ‘a’).¹⁸⁰

É certo que o conteúdo de cada contrato coletivo tem as suas peculiaridades, o que leva a uma grande variação, dependendo de cada ramo de atividade. Em alguns casos, quer seja pela natureza da atividade, quer seja pela existência de serviços alternativos, uma reduzida prestação é suficiente para suprir a indispensabilidade.¹⁸¹

¹⁷⁷ GIUGNI, Gino. Op. cit., p. 257.

¹⁷⁸ Interessante consideração faz ROBERTA NUNIN sobre a participação social no processo de determinação nos mínimos legais de prestação de serviços e as formas de exercício desse direito, afirma: “Em particular, a Lei n. 146 previa, no texto anterior à reforma, que a empresa prestadora, antes de acordar sobre as prestações indispensáveis deveria ‘ouvir’ as organizações de usuários, sem se preocupar com as eventuais características (de representatividade, abrangência no território nacional, etc.). [...] Em sentido contrário se manifestou a Comissão de Garantia, que em via interpretativa precisou que tal consulta das organizações dos usuários deveria ser operada somente para legitimar acordo coletivo concluído entre as partes, conforme Deliberação de 9 de maio de 1991”. cf. *Sciopero e servizi pubblici essenziali. Commento alla legge n. 146/1990, modificata e integrata dalla legge n. 83/2000*. In: RICCI, Maurizio (a cura di). Torino: G. Giappichelli Editore, 2001, p. 213-214.

¹⁷⁹ Lembra LUISA GALANTINO que a Corte Constitucional, com a Decisão n. 273, desde 10/06/93, dirimiu a questão de constitucionalidade do art. 2, par. 7, da Lei 146, de 1990, na parte em que não exonera da obrigação e pré-aviso mínimo e de indicação da duração da abstenção ao trabalho os promotores da greve político-econômica, enquanto esta última, segundo a citada decisão, é semelhante à greve econômico-contratual. cf. *A greve e a abstenção coletiva de trabalho no âmbito dos serviços públicos essenciais*. In: **Relações de direito coletivo Brasil-Itália**. (Coord.) FREDIANI, Yone e ZAINAGHI, Domingos Sávio. São Paulo: LTr, 2004, p. 101.

¹⁸⁰ GALANTINO, Luisa. Op. cit., loc. cit.

¹⁸¹ Nesse sentido a manifestação de LUISA GALANTINO que afirma “[...] podem dispor sobre a abstenção da greve por quotas de trabalhadores necessários ao trabalho para promoção dessas prestações (assim comandada), ou seja, dispor formas de fornecimento periódico”. cf. Op. cit., loc. cit.

Porém, em alguns setores, são estipulados períodos de *frankia*, denominação adotada para designar períodos nos quais os sindicatos e os trabalhadores acordam vedação total de greves. Esse tipo de acordo é comum nos casos de férias de verão, natal e eleições, por parte de categorias envolvidas no transporte público.¹⁸²

Podem ocorrer, ainda, que inexistam em algumas atividades essenciais contratos, acordos coletivos ou códigos de autorregulamentação, ou ainda, existam e não tenham sido considerados idôneos pela Comissão de Garantia.¹⁸³ Nesses casos, cabe à mesma Comissão adotar uma regulamentação provisória (de caráter não vinculante).¹⁸⁴

2.4.1. A ORDEM DE *COMANDATA*

Diante da necessidade de manutenção dos serviços públicos essenciais à população algumas medidas devem ser tomadas para que a prestação seja ordenada e buscando sempre o menor impacto aos cidadãos.

Nas hipóteses em que não existam contratos, acordos coletivos ou códigos de autorregulamentação cabe ao prestador dos serviços públicos essenciais (estado ou empresa privada) a sua organização na constância do movimento paredista, já que a responsabilidade pela má-prestação corre ao seu encargo.

¹⁸² Casos interessantes de *frankia* na Itália ocorreram no Jubileu do ano 2000 (Delibera di idoneità n. 00/157-4) e nas Olimpíadas de Inverno de Torino, em 2006 (Delibera n. 06/20, de 12 de janeiro de 2006) que introduziram a *frankia* em determinados serviços para não comprometer a realização dos eventos.

¹⁸³ No entender de LORENZO GAETA ao tratar da função de controle da Comissão de Garantia é feita a afirmação que: “[...] a intervenção de controle da Comissão se realiza em relação aos acordos coletivos previstos na lei sobre quadro de empregados públicos e aos contratos coletivos do setor privado (ou aos regulamentos de serviços emanados das representações sindicais dos empregadores ou com os organismos representativos dos empregados). Objeto dessa valoração são as disposições relativas à garantia das prestações indispensáveis em caso de greve, preocupando-se em assegurar que as disposições sobre os mínimos de serviço acordadas anteriormente ao início das tratativas”. cf. **Lo sciopero nei servizi essenziali. Commentario alla legge 12 giugno 1990, n. 146.** In: RUSCIANO, M.; SANTORO PASSARELLI, G. (Coord.), Milano: Giuffrè Editore, 1991, p. 196.

¹⁸⁴ Anota GIUSEPPE PELLACANI em seus estudos que: “Na ausência de acordos, contratos, códigos considerados idôneos, a possibilidade para as empresas e administrações em adotarem procedimentos eficazes é muito incerta. A Corte de Cassação considera antissindical e, portanto, punível as manobras empreendidas sem o respaldo em acordos ou contratos, ainda que na conformidade da proposta emanada pela Comissão de Garantia de regulamentação provisória” cf. Op. cit., p. 248.

Essa individuação pessoal de prestação de serviços por parte do empregador para a manutenção do atendimento às necessidades mínimas da população é chamada de *comandata*.

Parte da jurisprudência entende que não é permitido ao empregador ditar as regras de prestação de serviço durante o movimento paretista, já que a ordem de *comandata* não tem previsão expressa na lei, conforme decisão da Corte de Cassação:

A *comandata* do empregador que, nos casos de greve nos serviços públicos essenciais, individualiza quais trabalhadores devem continuar desenvolvendo suas atividades é ilegítima, ainda que conforme com a proposta da Comissão de Garantia, já que o poder de *comandata* não é previsto na lei e, também a proposta da Comissão de Garantia não tem eficácia vinculante.¹⁸⁵

Em sentido contrário vários são os defensores da medida, já que seria um remédio para a garantia da manutenção das atividades essenciais naquelas hipóteses em que não exista regra específica para a greve nas atividades públicas essenciais.

Tal instituto ganhou força com a revisão legislativa operada no ano de 2000, com a Lei n. 83, passando a *comandata* a ser reconhecida como instrumento de efetividades dos direitos tutelados no art. 1 da Lei n. 146/1990, já que em última instância tende a defender o gozo do direito à vida, à saúde, à liberdade e segurança, à liberdade de circulação, à assistência e previdência social, à educação e à liberdade de comunicação.

2.4.2. A RESPONSABILIDADE DE FISCALIZAÇÃO DO ESTADO

Embora a lei n. 146/90 remeta a disciplina da prestação dos serviços essenciais à regulamentação por fontes autônomas, não se exclui a atuação da autoridade política nos casos extremos em que haja necessidade urgente de tutelar a ordem e a segurança pública, caso essas sejam contempladas a contento pelas partes envolvidas no conflito de greve.

¹⁸⁵ cf. Corte de Cassação, 15/3/01, n. 3785.

O art. 8º da Lei n. 146 de 1990, com a alteração da Lei n. 83 de 2000, trouxe a figura da ordem de *precettazione*¹⁸⁶ para disciplinar a greve nos serviços essenciais, que consiste em uma ordem administrativa contendo ‘as medidas necessárias para prevenir o prejuízo aos direitos das pessoas constitucionalmente tutelados’.¹⁸⁷¹⁸⁸

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 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 funcionamento dos serviços públicos essenciais consequente de uma greve de empregados ou de uma abstenção coletiva de trabalhadores autônomos (art. 8º, par. 1º).¹⁸⁹

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 da segurança da população atendida. 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).¹⁹⁰

Os poderes para a emissão da ordem de *precettazione* não são da Comissão de Garantia, mas sim conferidos ao Presidente do Conselho de Ministros, sendo que esses poderes podem ser repassados a um Ministro por ele indicado nos conflitos de abrangência nacional ou que envolva mais de uma região. No caso de conflitos locais, esses poderes

¹⁸⁶ Diante da dificuldade em verter a palavra *precettazione* do idioma italiano para o português optei pelo uso do vernáculo no idioma de origem, já que estamos diante de um instituto sem similaridade no Brasil. Inobstante essa opção YONE FREDIANI, profunda conhecedora da greve na Itália e tradutora de inúmeros artigos do idioma italiano para o português, prefere verter o instituto como “*poder de cumprimento*”.

¹⁸⁷ VALLEBONA, Antonio. Op. cit., p. 142.

¹⁸⁸ O termo *precettazione* pode ser traduzido para o vernáculo português como *preceituação* (ato de preceituar, de estabelecer como preceito, de prescrever, dar ordens e instruções). cf. HOUAISS, Antônio e VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

¹⁸⁹ FONSECA, Fábio Prates da. Op. cit., p. 101-102.

¹⁹⁰ Acompanha esse raciocínio GIUGNI, Gino. Op. cit., p. 266.

podem ser delegados aos Prefeitos. São, em resumo, os mesmos agentes políticos perante as quais se processam as conciliações administrativas.¹⁹¹

As medidas tomadas na ordem de *precettazione* têm como destinatários os sujeitos proclamantes da greve ou da abstenção coletiva, os grevistas singularmente, a administração ou a empresa responsável pelo fornecimento dos serviços, já 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).

Cabe ao agente responsável pela *precettazione* liberdade de arbítrio para decisão sobre o melhor caminho a ser tomado no litígio grevista, sendo que, além de impedir a greve pode dispor sua decisão para outra data, unificando paralisações já proclamadas ou reduzindo a duração da abstenção (art. 8º, par. 2º).¹⁹²

A primeira manifestação da autoridade responsável deve ser requerer às partes a desistência dos comportamentos que estejam gerando perigo. Não sendo atendida a solicitação e sendo configurado o risco, estará legitimada a expedir as ordens de *precettazione*, com prazo mínimo de 48 horas da paralisação e com a devida motivação e limitação temporal.¹⁹³

No mesmo sentido o ensinamento de LUISA GALANTINO que esclarece ser prudente que o poder de cumprimento ou *precettazione* seja antecedido de uma série lógica de atos da autoridade pública antes da sua intervenção, iniciando por convidar as partes a desistirem do comportamento determinante da situação de perigo, passando por uma proposta de tentativa de conciliação a ser exaurida em curto espaço de tempo e, somente

¹⁹¹ No mesmo sentido LUISA GALANTINO ao afirmar “[...] a autoridade pública – o presidente do Conselho de Ministros ou um ministro por ele delegado em caso de conflitos de relevância regional ou inter-regional, o prefeito nos outros casos pode intervir com uma ordem motivada direta a garantir as prestações indispensáveis na hipótese em que haja fundado perigo de prejuízo grave e iminente aos direitos da pessoa constitucionalmente garantidos”. cf. Op. cit., p. 103.

¹⁹² O poder de arbítrio da autoridade administrativa tem encontrado resistência em algumas situações, sendo prevalente a corrente jurisprudencial que reputa ilegítima a ordem de adiamento de todas as greves programadas, como é o caso do entendimento do Tribunale Amministrativo Regionale Lazio, na Sentença n. 1.110/2005.

¹⁹³ Esclarece GINO GUGNI que “A autoridade não pode emanar imediatamente o provimento, mas deve convidar as partes à desistência e à conciliação [...] Quando a tentativa de êxito é negativa adota as medidas necessárias a prevenir o prejuízo aos direitos das pessoas constitucionalmente tutelados” cf. Op. cit., loc. cit.

após, ditar a ordem, com antecedência mínima de quarenta e oito horas do início da abstenção.¹⁹⁴

Infrutíferas as tentativas conciliatórias e sendo necessária a emissão da ordem de *precettazione*, a autoridade responsável, de posse da proposta conciliatória formulada pela Comissão de Garantia, pode tomar várias decisões diante de equilibrada fundamentação, tais como: dispor sobre a autorização da abstenção em outra data, indicar o período de duração para garantia dos direitos constitucionalmente tutelados ou impor restrições ou medidas idôneas para a garantia dos níveis mínimos de funcionamento dos serviços essenciais.

Vale lembrar, ainda, que os poderes conferidos ao agente público responsável pela emissão da ordem de *precettazione* não são absolutos, cabendo impugnação judicial. Bastante sensata a colocação de ANTONIO VALLEBONA que esclarece:

Sem efeito suspensivo (art. 10, par. 1º), os destinatários da *precettazione* 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.¹⁹⁵

As ordens devem ser amplamente comunicadas pela autoridade aos destinatários e ao público em geral por meios eficazes de publicidade, tais como rádio e televisão, constando a data da comunicação, conforme descrito no art. 8º, par. 3º.

O descumprimento da determinação constante da ordem de *precettazione* é punido com sanções administrativas pecuniárias, impostas pela autoridade e executada pela Inspetoria do Trabalho (art. 9º). Importante assinalar que a norma prevê como possíveis destinatários das sanções os prepostos das administrações e das empresas prestadoras dos serviços essenciais, o que implicitamente dispõe que a ordem de *precettazione* impõe obrigações a todos.¹⁹⁶

¹⁹⁴ GALANTINO, Luisa. Op. cit., p. 106.

¹⁹⁵ VALLEBONA, Antonio. Op. cit., p. 145.

¹⁹⁶ GIUGNI, Gino. Op. cit., p. 266-267.

Apesar da previsão legal e bastante discutido o instituto da *precettazione* tem sido pouco utilizado no direito italiano, sendo as vias negociais muito mais habituais quer o poder de coerção dado ao Presidente do Conselho de Ministros (Primeiro-Ministro) ou aos Prefeitos.

2.5. A COMISSÃO DE GARANTIA

Importante figura do modelo italiano de regulação da greve nos serviços públicos essenciais é a Comissão de Garantia¹⁹⁷, que se trata de uma autoridade administrativa neutra, com autonomia financeira, decisória, independência das atividades governamentais e com uma dotação orgânica específica (art. 12, 2º e 5º da Lei n. 146/90, modificada pelo art. 17, 12 e 13 da Lei n. 127/97).¹⁹⁸

Outra característica relevante da Comissão é sua independência, não respondendo ao Governo e nem a outras autoridades políticas por suas atividades, além da estabilidade e inamovibilidade de seus membros na constância do mandato, que é de três anos, cabendo uma única recondução.¹⁹⁹²⁰⁰

¹⁹⁷ Lembra MAURIZIO RICCI que o debate em torno da criação da Comissão de Garantia tinha por base várias propostas para a sua configuração, diferentes entre si. Para GIUGNI o modelo ideal seria um órgão vinculado ao Governo com poderes de requerimento, de instruir procedimentos e de *precettazione*; para GUALTIERI o modo de instituição seria um Colégio reunido todas as vezes que houvesse necessidade de composição em uma greve de relevo nacional; para GHEZZI-RODOTÀ o modelo mais acertado seria a criação de uma Agência para tratar das relações sindicais nos serviços públicos. [...] Na realidade, o Colégio delineado na Lei n. 146/90 acabou por representar uma solução intermediária entre as propostas formuladas. cf. **Sciopero e servizi pubblici essenziali. Commento alla legge n. 146/1990, modificata e integrata dalla legge n. 83/2000**. Torino: G. Giappichelli Editore, 2001, p. 228-229.

¹⁹⁸ Avalia FÁBIO PRATES DA FONSECA: “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”. cf. Op. cit., p. 103. Complementa esse entendimento LUISA GALANTINO ao afirmar que “[...] o legislador submete a um apropriado organismo *super-partes*, a Comissão de Garantia, o poder de atuar um sindicato e mérito sobre a idoneidade do acordo a balancear o direito de greve com os direitos dos cidadãos usuários dos serviços essenciais e de intervir, se for o caso, com a própria *regulamentação provisória* (art. 13, letra ‘a’))”. cf. **Diritto sindacale**. Torino: G. Giappichelli Editore, 2008, p. 215.

¹⁹⁹ GIUGNI, Gino. Op. cit., p. 259.

²⁰⁰ Diversos autores apontam a dificuldade inicial de afirmação da Comissão de Garantia em virtude da novidade que o instituto inseriu nas relações trabalhistas e sociais. Lembra MAURIZIO RICCI que “[...] no procedimento previsto na lei, a sua posição se confirma central, [...] e com funções singulares de representar os interesses dos usuários e balancear as posições contrárias das partes. Próprio da multipolaridade de posições e linguagens é requerida por um complexo sistema previsto na lei, pelos quais a Comissão foi progressivamente conhecedora que a extensão de suas funções foi necessária para representar o ponto de contemperamento de um sistema complexo”. cf. Op. cit., p. 231.

A Comissão é formada por nove membros indicados pela Câmara dos Deputados e do Senado e nomeados pelo Presidente da República dentre reconhecidos especialistas em direito constitucional, do trabalho, das relações industriais, aos quais são atribuídas várias funções e poderes diversificados: o controle e a individualização das prestações essenciais e indispensáveis, a prevenção dos conflitos e a valoração do comportamento das partes.²⁰¹

É vedada indicação para a Comissão de Garantias de parlamentares (deputados ou senadores), titulares de cargos públicos eletivos, representantes de partidos políticos, membros de organizações sindicais (tanto dos trabalhadores quanto dos empregadores), além de pessoas vinculadas às empresas prestadoras de serviços essenciais.

Em relação ao perfil do profissional ocupante da Comissão, frisa-se que é possível a indicação de profissionais liberais, acadêmicos ou outros especialistas da área jurídico-trabalhista. Destaca MAURIZIO RICCI que “A lei não impõe aos membros da Comissão tempo integral; por tal razão a remuneração correspondente é muito mais baixa que aquelas nos trabalhos que exigem *full time*”.²⁰²

O papel institucional da Comissão, em um primeiro momento, decorrente da ordem legal da Lei n. 146, dava ao Colegiado um papel de construção de um novo sistema, com fundamental relevância na regulação das fontes estatais subordinadas, sem poder criativo, com produção de regras gerais e abstratas e tão somente fazendo cumprir as disposições dos acordos coletivos.

Com a revisão legislativa de 2000, concretizada pela Lei n. 83, houve uma mudança na natureza da atuação e ampliação dos poderes conferidos à Comissão de Garantias, passando de órgão atípico e híbrido na relação de conflito sindical para órgão arbitral e com poder de império, intervindo de forma ativa, como lembra MAURIZIO RICCI:

[...] Próprio da ampliação e do reforço dos poderes desse órgão se traduzem em uma transformação: não só um órgão que exprime pareceres sobre as situações concretas através de sua grande capacidade de

²⁰¹ Relata MAURIZIO RICCI que, no Projeto original da Lei existia disposição que vinculava a escolha do membro da Comissão a prévio parecer das confederações sindicais mais representativas, o que foi vetado. cf. Op. cit., p. 237.

²⁰² RICCI, Maurizio. Op. cit., p. 238.

composição e de convencimento dos sujeitos do conflito e dos poderes públicos, mas um órgão que intervém concretamente na gestão do conflito.²⁰³

Essa mudança de atuação, conforme comentários de GIULIO PROSPERETTI, é registrada com satisfação após a reforma de 2000, já que a Comissão limitava sua intervenção à imposição de sanções e, no caso das greves ilegítimas, ocorria quase sempre quando já tinham sido proclamadas ou já haviam acontecido. Agora, a Comissão atua com indicações preventivas (art. 13 da Lei n. 146/90, com modificação da Lei n. 83/2000), sobre as violações em que incorrem os grevistas, prevenindo a greve proclamada de forma ilegítima, sendo que cerca de 80% dos sindicatos buscam adequação dos procedimentos às recomendações.²⁰⁴

2.5.1. AS FUNÇÕES DA COMISSÃO DE GARANTIA

Parece-nos evidente que a revisão normativa de 2000 teve vários pontos positivos e, dentre eles, a atuação preventiva da Comissão de Garantia, que deixou a posição passiva adotada anteriormente, quando as intervenções e imposição de sanções, no caso de greves ilegítimas, ocorriam quase sempre quando os movimentos paredistas já haviam acontecido.²⁰⁵

Compete, hoje, à Comissão de Garantia: a) avaliar a idoneidade dos contratos ou acordos coletivos e dos códigos de autorregulamentação depois de ouvir as organizações dos usuários e consumidores; b) na falta de acordo coletivo ou código de autorregulamentação²⁰⁶, ou quando estes sejam considerados inidôneos, poderá adotar regulamentação provisória relativa às prestações indispensáveis, procedimentos de reflexão

²⁰³ RICCI, Maurizio. Op. cit., p. 234.

²⁰⁴ PROSPERETTI, Giulio. *La Commissione di Garanzia*, In D'ONGHIA, Madia; RICCI, Maurizio (a cura di). **Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali**. Milano: Giuffrè Editore, 2003, p. 43.

²⁰⁵ Sobre a fase inicial de experimentação da Comissão de Garantia após a reforma legislativa de 2000, expõe MADIA D'ONGHIA que “Nessa primeira fase de experiência aplicativa, as iniciativas mais frequentes e incisivas da Comissão de Garantia foram relevadas em via preventiva, através da adoção da deliberação de convite para composição: em março de 2001 foram registrados 432 intervenções preventivas (contra os 287 do período de 1 de maio de 1999 – 25 de abril de 2000) que levaram a 285 revogações, com efeito de contemperamento do conflito [...]”. cf. *I poteri della Commissione di Garanzia*, In: RICCI, Maurizio (a cura di) **Sciopero e servizi pubblici essenziali. Commento alla legge n. 146/1990, modificata e integrata dalla legge n. 83/2000**. Torino: G. Giappichelli Editore, 2001, p. 289.

²⁰⁶ Nominada por vários autores italianos como uma das Deliberações mais importantes emitidas pela Comissão de Garantia está a de 23 de outubro de 1991, com a qual a Comissão assumiu papel fundamental na ausência de acordo entre as partes sobre a fixação de códigos de autorregulamentação.

(ou resfriamento) e conciliação e outras medidas visando a diminuição de possíveis excessos, comunicando-as às partes interessadas, que devem observá-las até ser alcançada uma composição reputada idônea.²⁰⁷

E a nova investidura da Comissão de Garantia, com função diligente e ativa, foi tida como acertada para GIULIO PROSPERETTI, que exerceu a função de vice-presidente da Comissão e esclarece que “Seguramente a Comissão não foi pensada para entrar no mérito dos conflitos, mas tampouco pode reduzir-se a um órgão de validação meramente burocrático, sem examinar a representatividade do sindicato e a fundamentação do protesto [...]”.²⁰⁸

Diante desse modelo de maior flexibilidade e de participação que foi desenhado com a reforma de 2000, a Comissão de Garantia passou a dispor de maior dinamismo e de efetividade nos conflitos que envolvem os serviços essenciais.²⁰⁹ Relata, com pertinência, LUISA GALANTINO:

Se a mesa de negociação parece representar a sede eletiva ordinária para a definição dos limites da greve – com o já citado efeito de permitir a delegação aos atores sindicais do difícil papel de ‘conciliador’ dos interesses envolvidos – o nível das posições em jogo impõem necessariamente a previsão de procedimentos e mecanismos integrativos, corretivos ou substitutivos diante de entendimentos inadequados, insuficientes, lacunosos ou, mais radicalmente, completamente falhos.²¹⁰

Ressalta MADIA D’ONGHIA que, para se traçar um primeiro balanço sobre as novas prerrogativas que foram impostas à Comissão de Garantia, não se pode deixar de considerar o órgão opera agora em contexto de conflituosidade muito mais complexo, por conta da falta de homogeneidade jurídico-institucional dos serviços, já que, por exemplo,

²⁰⁷ PELLACANI, Giuseppe. Op. cit., p. 250.

²⁰⁸ PROSPERETTI, Giulio. Op. cit., p. 50.

²⁰⁹ Sobre a atuação da Comissão de Garantia como órgão arbitral e com poder de império aponta FÁBIO PRATES DA FONSECA que “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 sendo possível formular regras uniformes para individuação 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 conteudísticos 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)”. cf. Op. cit., p. 103.

²¹⁰ GALANTINO, Luisa. Op. cit., p. 102-103.

quando pensamos em transporte estamos diante de uma maga imensa de serviços na mesma área (empresas aéreas, gestão de aeroportos, controladores de voo, setores terceirizados).²¹¹

Dentro da miríade de funções possíveis de serem fiscalizadas, didática divisão faz GIUSEPPE PELLACANI, separando as funções da Comissão de Garantia em três categorias: as funções de prevenção do conflito, as funções de controle quanto à observância das regras legais acordos ou contratos coletivos ou códigos de autorregulamentação e as funções de vigilância e controle.

Ressalta inicialmente que, nas atribuições das funções de prevenção do conflito, a Comissão de Garantia pode: a) prestar informações ou convocar as partes para audiência, verificando se estão sendo respeitados os procedimentos de reflexão e conciliação e se existem condições para uma composição quanto à controvérsia; b) no caso de conflitos de especial relevância nacional, conduzir os sujeitos que deflagraram a greve a reprogramar a data de abstenção do trabalho pelo tempo necessário a permitir uma ulterior tentativa de mediação; c) convocar administrações ou empresas a evitarem comportamentos que possam determinar a ocorrência de novos conflitos ou o agravamento daqueles que se encontram em curso.²¹²

No tocante ao exercício das funções de controle quanto à observância das regras legais, acordos ou contratos coletivos ou códigos de autorregulamentação, a Lei n. 83/2000 potencializou sensivelmente a aplicação de sanções pela Comissão, na tentativa de preencher uma lacuna estrutural do sistema. Assim, não se revela remoto o risco de uma sobrecarga de trabalho pela Comissão, que poderá concluir em retardar ou bloquear a atividade programada pelos grevistas.²¹³²¹⁴

Já nas funções de vigilância e controle, a Comissão pode: a) indicar imediatamente aos sujeitos interessados as violações das disposições relativas ao pré-aviso,

²¹¹ D'ONGHIA, Mada. Op. cit., p. 290.

²¹² PELLACANI, Giuseppe. Op. cit., p. 250.

²¹³ PELLACANI, Giuseppe. Op. cit., loc. cit.

²¹⁴ Nesse ponto importante observação faz FÁBIO PRATES DA FONSECA afirmando que a função da Comissão está vinculada tão somente ao controle das regras legais vigentes, acordos ou contratos coletivos ou códigos de autorregulamentação e "São uníssonas as deliberações da Comissão se declarando incompetente para qualquer questão relativa à titularidade negocial dos sujeitos coletivos, conforme Deliberações n. 15, de 24/07/91, n. 97, de 15/05/97, dentre outras". cf. Op. cit., p. 104.

duração máxima, tentativas dos procedimentos preventivos de reflexão e de conciliação; períodos de franquia, intervalos mínimos entre sucessivas deflagrações e outras prescrições que precederem a abstenção coletiva e sugerir, aos sujeitos interessados, a reformulação de deflagração na conformidade legal ou em consonância com os acordos ou códigos de autorregulamentação, postergando a greve para outra data; b) convocar os sujeitos envolvidos na deflagração a permitir que a abstenção coletiva seja realizada em outra oportunidade quando concomitantes entre a interrupção ou redução dos serviços públicos alternativos que interessam aos usuários; c) sugerir às administrações ou empresas desistir de comportamentos que violem a lei ou dos procedimentos previstos em acordos ou contratos coletivos ou comportamentos ilegítimos, conduzindo-as a observarem as obrigações legais, dos acordos ou contratos coletivos (no passado tais convocações não eram vinculantes; atualmente, a falta de comparecimento às convocações comporta uma sanção específica); d) requisitar informações das administrações e das empresas que desenvolvem os serviços no que respeita à aplicação das deliberações sobre as sanções adotadas, greves deflagradas e suas revogações; f) nos casos de conflito de especial relevância nacional, requisitar das administrações e das empresas que desenvolvem serviços e das partes interessadas, os parâmetros econômicos e normativos da controvérsia, ouvindo os interessados para conhecimento dos conflitos e dos aspectos que digam respeito aos usuários; g) requisitar do órgão previdenciário sejam fornecidas em 30 dias, dados analíticos relativos à devolução das contribuições sindicais para efeito de aplicação de sanções; h) notificar a autoridade competente das situações nas quais a greve ou a abstenção coletiva poderá implicar em iminente e fundado perigo de prejuízo aos direitos da pessoa constitucionalmente tutelados, formulando propostas relativas às medidas que devam ser adotadas para prevenção de tais prejuízos.²¹⁵

2.5.2. MEDIAÇÃO, REQUISIÇÃO DE ARBITRAGEM, TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE

Genericamente, podemos classificar as funções atribuídas à Comissão de Garantia em três categorias: função de prevenção do conflito, controle de observância às regras legais e acordos coletivos e vigilância e controle dos movimentos paredistas deflagrados.

²¹⁵ PELLACANI, Giuseppe. Op. cit., p. 250-251.

Dentre essas tarefas, algumas merecem especial relevo e estão previstas de forma expressa no art. 13 da Lei n. 146/90, que trata das atribuições da Comissão de Garantia, sendo elas: a mediação de conflitos (com especial atenção à busca pela conciliação), a utilização de laudo arbitral sobre o mérito do conflito, a transparência dos atos da Comissão e a necessária publicidade das manifestações.

2.5.2.1. A MEDIAÇÃO DE CONFLITOS

No exercício de seu papel de órgão independente e regulamentador de regras para o atendimento dos mínimos legais nos serviços públicos essenciais, cabe à Comissão de Garantia não apenas emitir pareceres sobre as situações concretas, mas também intervir de forma efetiva na gestão do conflito.

Com propriedade, assevera GINO GIUGNI que “A regulamentação disposta pela Comissão é explicitamente qualificada pela lei como provisória: as partes podem a qualquer momento fazer cessar sua eficácia realizando um acordo”.²¹⁶

Evidente que esses acordos podem ser firmados a qualquer tempo, porém, devem obedecer a certas formalidades e estar amparados nos limites de legalidade impostos pela Lei n. 146/90 (com a alteração dada pela Lei n. 83/2000), a qual acrescentou ao procedimento de acordo a obrigatória chancela de idoneidade emitida pela Comissão de Garantia.

Diante desse contexto, a mediação dos conflitos por parte da Comissão de Garantia pode ter duas três hipóteses configuradas, as quais são debatidas por LUISA GALANTINO: a) o acordo foi celebrado e a Comissão – ouvido o parecer das organizações dos consumidores e dos usuários – o julga idôneo; b) o acordo foi celebrado, mas a Comissão não o julga idôneo ou o acordo não foi ajustado.

No caso em que o acordo foi celebrado, e a Comissão de Garantia, após ouvir o parecer das organizações dos consumidores e dos usuários reconhecidos nos termos da Lei n. 281/98, o julga inidôneo, estamos diante de um caso que, para os serviços aqui

²¹⁶ GIUGNI, Gino. Op. cit., p. 260.

considerados, fixa critérios imprescindíveis de individualização das regras. Significa que o acordo sindical não assume por si só eficácia *erga omnes*, mas produz efeitos generalizados para salvaguarda dos direitos fundamentais da pessoa. Ao final de tal procedimento, pode-se concluir que o acordo não tenha mais natureza exclusivamente negocial e, conseqüentemente, seja vinculante também no contorno dos trabalhadores não associados aos sindicatos estipulantes do mesmo acordo²¹⁷. Os acordos nacionais assumem, também, eficácia generalizada quando recebidos com as oportunas adaptações nos regulamentos de serviços emanados nas empresas ou administrações.²¹⁸

A segunda hipótese a ser considerada é quando o acordo foi celebrado, mas a Comissão não o julga idôneo ou o acordo não foi celebrado. Neste caso, a Comissão submete às partes uma proposta sobre as prestações, os procedimentos e as medidas consideradas indispensáveis. As partes devem pronunciar-se sobre a proposta em até 15 dias da notificação. Se não houver pronunciamento, a Comissão, após haver verificado a ausência de acordo entre as partes, poderá emitir regulamentação provisória das prestações indispensáveis.²¹⁹²²⁰

2.5.2.2. A REQUISICÃO DE ARBITRAGEM

Hipótese também aceita pela Lei 146, em seu art. 13, 'b', é a requisição conjunta das partes envolvidas em conflito paredista para a elaboração de um laudo arbitral, por meio de profissional neutro, sobre o mérito da discussão.

Nos dizeres de LORENZO GAETA estamos diante de mais uma tentativa de composição, sendo “Uma ulterior prerrogativa, sempre na ótica da mediação dos interesses

²¹⁷ Nesse sentido as decisões da Corte Constitucional n. 344, de 18 de outubro de 1996 e Corte de Cassação n. 9.876, de 5 de outubro de 1998.

²¹⁸ GALANTINO, Luisa. Op. cit., p. 103-104.

²¹⁹ GALANTINO, Luisa. Op. cit., p. 104.

²²⁰ Aponta, ainda, LUISA GALANTINO, que a regulamentação provisória “[...] é comunicada às partes interessadas, as quais são levadas a adequar seu comportamento ao conteúdo da mesma até que seja alcançado um acordo considerado idôneo. Portanto, uma vez emanada, a ‘regulamentação provisória’ adquire uma eficácia substancialmente normativa, isto é, torna-se vinculante nos contornos de todos os trabalhadores e empregadores envolvidos”. cf. Op. cit., loc. cit.

das partes, atribuída à Comissão de deixar facultado aos interessados a ativação da solicitação da pronúncia de um laudo sobre o mérito do conflito”.²²¹

Diferenciação substancial existe entre a valoração de idoneidade e poder de regulamentação provisória por parte da Comissão de Garantia e a emissão de laudo arbitral por parte de profissional independente.

Na valoração de idoneidade e na regulamentação provisória, a intervenção da Comissão de Garantia insiste *a posteriori* sobre um acordo que já foi obtido. O laudo, ao contrário, coloca-se como antecedente lógico e temporal com relação ao entendimento das partes. O laudo não tem como objeto a definição das prestações essenciais e inadiáveis, mas apenas a definição preventiva à Comissão da determinação das mesmas com ulterior consequência da renúncia à liberdade de recepção ou não da do conteúdo da eventual proposta.²²²

O laudo arbitral firmado, por sua vez, não tem natureza de sentença, mas as suas disposições são inseridas no contexto contratual anteriores à sua formulação, o que faz com que vincule as partes, principalmente quando estabelecidas sobre prestações mínimas.²²³

2.5.2.3. A FUNÇÃO DE TRANSPARÊNCIA E COMUNICAÇÃO

Outra função repassada à Comissão de Garantia é a obrigação de publicidade dos conflitos emanados nos setores dos serviços públicos essenciais. Tal publicidade recebe na Lei n. 146 a denominação de transparência e publicidade, nos termos do art. 13, letra ‘e’.

A comunicação deve ser feita aos presidentes das duas Câmaras (Deputados e Senadores da República). Por conta da citada previsão legislativa, cabe, ainda, a requisição

²²¹ GAETA, Lorenzo. *Comentário ao art. 13*. In: RUSCIANO, Mario; SANTORO PASSARELLI G. (coord). **Lo sciopero nei servizi essenziali. Commentario alla legge 12 giugno 1990, n. 146**, Milano: Giuffrè Editore, 1991, p. 207-208.

²²² GALANTINO, Luisa. Op. cit., p. 104-105.

²²³ No mesmo sentido o entendimento de GAETA, Lorenzo. Op. cit., p. 211.

de informações a qualquer tempo por parte dos mesmos destinatários: se interessados em algum caso particular, podem requerer os dados que considerem relevantes.

Diante da previsão legal pouco detalhada, alguns questionamentos são levantados. Por exemplo, sobre a periodicidade e o conteúdo desta publicidade. Comenta LORENZO GAETA que a Comissão é chamada pela lei a dar informações, porém não se diz com qual periodicidade, também não esclarece se devem reportar às Câmaras todos os conflitos ou apenas aos de maior relevância.²²⁴

Por fim, da eficácia dessa determinação delegada à Comissão de Garantia quando descumprida não deriva nenhuma consequência jurídica relevante, estando o preceito legal muito mais ligado à intenção de publicidade do que outro interesse dos deputados e senadores. Tem como essência reportar à opinião pública o fim de greves, dando maior transparência às ações sindicais em setores considerados essenciais.

2.5.2.4. A FUNÇÃO DE PUBLICIDADE

Embora aparentando analogia com a função de transparência e de comunicação deve a Comissão de Garantia, ainda, publicidade de seus atos. Enquanto a primeira é forma de comunicação oficial dos movimentos paredistas deflagrados a segunda é a divulgação de todos os atos decorrentes dos trabalhos da Comissão.

A definição da função de publicidade trazida por LORENZO GAETA ajuda a dirimir as eventuais dúvidas sobre as diferenças dos institutos:

O segundo caminho pelo qual se garante a transparência do conflito nos setores dos serviços essenciais é a comunicação que a Comissão faz aos presidentes das duas Câmaras, porque esta vem ao conhecimento do Parlamento e do Governo em via institucional e à opinião pública em via informal, mas seguramente muito mais eficaz, visto que se assegura a divulgação dos trâmites nos meios de informação²²⁵

Ou seja, fundamental diferenciação é que na função de transparência a Comissão leva ao conhecimento das Casas do Parlamento a informação sobre as greves

²²⁴ GAETA, Lorenzo. Op. cit., p. 215.

²²⁵ GAETA, Lorenzo. Op. cit., p. 217.

deflagradas nos serviços essenciais e na função de publicidade informa aos parlamentares e à opinião pública os andamentos e os trâmites do movimento paredista e as providências que estão sendo tomadas, quer seja de conciliação ou de mediação.

E o art. 13 da Lei n. 146/90 elenca um rol com os procedimentos da Comissão que devem respeitar a obrigação de informação, são eles: a) comunicação das propostas sobre idoneidade das prestações mínimas (letra ‘a’, primeira parte), da proposta de fracasso da tentativa de conciliação (letra ‘a’, segunda parte), da homogeneização dos regulamentos de serviço (letra ‘b’, segunda parte), da proposta sucessiva ao referendo (art. 14); b) a pronúncia que declaram a inidoneidade das prestações mínimas (letra ‘a’, primeira parte); c) a ata conciliação alcançada (letra ‘a’, segunda parte); d) o laudo arbitral solicitado pelas partes (letra ‘a’, terceira parte); e) a deliberação sobre conflitos de interpretação (letra ‘b’, primeira parte); f) a remição da inadimplência dos grevistas (letra ‘c’); g) a comunicação aos presidentes das Casas do Parlamento (letra ‘e’).²²⁶

Dessa forma, atendendo ao rol que foi delineado pelo art. 13, de acordo com as especificidades de movimento paredista, a Comissão de Garantia se vale da via institucional para levar à opinião pública (de modo informal), porém seguramente eficaz, os trâmites que ocorrem nas contendas criadas nos serviços públicos essenciais.

2.6. AS SANÇÕES

De forma bastante evidente, a lei n. 83, de 2000, ampliou sobremaneira as funções e competências da Comissão de Garantia, e, dentre as atribuições, foi estabelecido o poder de deliberação sobre aplicação de sanções, que podem ser individuais ou coletivas.²²⁷²²⁸

²²⁶ GAETA, Lorenzo. Op. cit., p. 217-218.

²²⁷ Na doutrina de GIUSEPPE PELLACANI: “[...] compete à Comissão de Garantia aplicar sanções, avaliando o comportamento das partes interessadas (organizações sindicais que deflagraram a greve ou a ela aderiram, administrações e empresas interessadas, associações ou organismos de representação de trabalhadores autônomos, profissionais liberais ou pequenos empresários). As sanções nos limites da disciplina e atuação dos trabalhadores são adotadas e aplicadas pelo empregador”. cf. Op. cit., p. 147.

²²⁸ Para GINO GIUGNI “A centralidade do rol da Comissão no novo assento da disciplina está confirmado (além das outras competências atribuídas pelos arts. 13 e 14) com a disciplina das sanções e dos procedimentos para aplicá-las. Sobre este ponto interveio profundamente a lei n. 83/2000, acolhendo, aqui, as indicações do debate sobre a atuação da lei n. 146”. cf. Op. cit., p. 260.

Na dinâmica da Lei 146/90, foram previstas várias hipóteses de sanções nos casos de violação de obrigações no movimento paredista nos serviços públicos essenciais, que podem ser divididos em: a) sanções impostas aos sujeitos individuais (dirigentes das administrações públicas, representantes das empresas privadas e trabalhadores); b) sanções aos sujeitos representativos da categoria coletiva (organizações sindicais, associações e órgãos de representação dos trabalhadores autônomos); e c) sanções específicas por violação da ordem de suspensão da greve.

Em relação à aplicabilidade das sanções e alcance da norma, destaca com clareza ANTONIO VALLEBONA que:

As sanções previstas na lei alcançam todos os destinatários da relação questionada, sejam trabalhadores subordinados e suas organizações, sejam os autônomos, profissionais liberais e pequenos empresários, e as suas organizações ou organismos de representatividade, sejam os dirigentes das administrações e os representantes das empresas que prestam os serviços essenciais.²²⁹

Realidade diversa do passado, já que, 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.²³⁰

Como forma de coerção das atividades paredistas, aplicava-se o Código Penal Italiano, por meio do art. 330 e art. 333, que tipificavam as condutas de abandono individual ou coletivo de um serviço público. Essa disposição foi expressamente revogada com a lei n. 146 de 1990, em seu artigo 11, retirando da legislação italiana o caráter de repressão penal à atuação grevista para tratá-la como movimento social reivindicatório.²³¹²³²

²²⁹ VALLEBONA, Antonio. Op. cit., p. 147.

²³⁰ FONSECA, Fábio Prates da. Op. cit., p. 104.

²³¹ Diz o art. 11 da lei 146, de 1990: “São revogados os artigos 330 e 333 do Código Penal”.

²³² Comenta VINCENZO MAIELLO que “Tal exclusão, porém, de um lado reconhece que a revogação dos arts. 330 e 333 foi inspirada em exigência de ordem constitucional, por outro lado confirma, seja indiretamente como razão do art. 11, que a união de um juízo político-criminal à greve refletiu em ausência de efetividade da tutela penal”. cf. *Comentário ao art. 11*. In: RUSCIANO, Mario; SANTORO PASSARELLI G. **Lo sciopero nei servizi essenziali. Commentario alla legge 12 giugno 1990, n. 146**, Milano: Giuffrè Editore, 1991, p. 172-173.

E ponto importante dessa mudança de paradigma é que a lei 146/90 não só trouxe outra conotação ao movimento social reivindicatório como retirou atribuições do judiciário criminal para dar poderes à Comissão de Garantia, notadamente mais adequada à realidade das greves que o Judiciário Penal.

No estudo de FÁBIO PRATES DA FONSECA²³³, constatamos que, após a reforma de 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. 4, par. 4 e art. 13) - dá início ao procedimento administrativo próprio, notificando o acusado e instaurando o contraditório (a Corte Constitucional na Sentença de n. 57, de 20/02/95, firmou a necessidade de observância do contraditório perante a Comissão de Garantia).²³⁴

A Comissão de Garantia pode ser acionada mediante requerimento das partes que compõem o litígio paredista, por representantes das associações dos consumidores e dos usuários ou pelas autoridades nacionais que tenham interesse.

Ressalta GIUSEPPE PELLACANI²³⁵ que, nos casos em que haja avaliação negativa do comportamento, materializa-se o inadimplemento ou a violação das obrigações legais nos acordos ou contratos coletivos sobre as prestações indispensáveis, dos procedimentos de reflexão e conciliação ou dos códigos de autorregulamentação, consideradas também causas de insurgência do conflito.

Diante de tal quadro, haverá, por parte da Comissão de Garantia, deliberação sobre as possíveis sanções previstas na lei, sempre em sintonia com as organizações sindicais, administrações, das empresas e dos trabalhadores, indicando o prazo de cumprimento da deliberação.²³⁶

²³³ FONSECA, Fábio Prates da. Op. cit., loc. cit.

²³⁴ Complementa, ainda, GIUSEPPE PELLACANI: “A instalação do procedimento deve ser objeto de notificação às partes interessadas, que tem 30 dias para apresentação de suas alegações e depoimentos. Decorrido o período e dentro do período de 60 dias a partir do início dos procedimentos (referido prazo não é peremptório e eventual superação do mesmo não implica na invalidade das sanções), a Comissão formulará sua própria avaliação. cf. Op. cit., p. 251.

²³⁵ PELLACANI, Giuseppe. Op. cit., loc. cit.

²³⁶ Quando trata dos limites de atuação e da discricionariedade na aplicação de sanções aponta MARIO GIOVANNI GAROFALO que “É também clara a existência de um poder discricionário da Comissão para

Havendo ocorrência de atos sancionáveis, é passível, ainda, reprimenda por parte do empregador, que está autorizado a aplicar sanções disciplinares no âmbito da empresa.

Ponto importante a ser ressaltado é que, diante das diretrizes constitucionais da Itália, mesmo com a avaliação negativa do comportamento, com a determinação de sanções e prazos de cumprimento por parte da Comissão, não se exclui a possibilidade de impugnação do ato no judiciário trabalhista italiano.²³⁷

Em relação à competência territorial para apresentação do recurso, segue a regra do art. 25 do Código de Processo Civil italiano, sendo predominante o entendimento de cabimento na sede da Comissão de Garantia, com consequente competência do Tribunal de Roma (conforme declaração de incompetência de territorialidade n. 135/04, do Tribunal de Cagliari), entretanto, em algumas manifestações há o reconhecimento da competência com base na residência ou sede do empregador (Corte de Apelação de Napoli, n.2484/04 e Tribunal de Milão n. 217/05).²³⁸

2.6.1. AS SANÇÕES INDIVIDUAIS

A sanção disciplinar individual decorre da conduta praticada por um empregado subordinado em uma greve nos serviços públicos essenciais e está capitulada no art. 4, par. 4 da Lei 146/90.

determinar em concreto a sanção entre os limites mínimo e máximo já mencionados, tendo em conta alguns parâmetros já determinados na própria lei. A norma legal prevê que a sanção opere ‘pela duração da abstenção [...]’. cf. *Le sanzione nell’attuale disciplina dello sciopero nei S.P.E.* In: D’ONGHIA, Madia; RICCI, Maurizio (a cura di). **Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali**. Milano: Giuffrè Editore, 2003, p. 79-80.

²³⁷ Questão bastante polêmica na doutrina é a possibilidade de envio de recurso ao juiz do trabalho nas decisões da Comissão de Garantia, lembra ANTONELLA GIUFFRÈ que “[...] o legislador prevê que contra as deliberações da Comissão de Garantia em matéria de sanções seja admitido recurso ao juiz do trabalho (art. 20 – bis, da Lei n. 146, introduzido pela Lei n. 83/2000). A norma deixa algumas questões sem resolução. [...] A escolha de atribuir a competência ao juiz do trabalho, pois, de um lado, reteve o acesso aos trabalhadores autônomos, que não poderão ser equiparados aos parassubordinados (art. 409 do CPC). [...] Enfim, perfil de grande relevo é relativo à coordenação do andamento do recurso em questão, que com a impugnação das sanções impostas podem impor pesadas consequências à efetividade de todo o sistema sancionatório[...]”. cf. *L’apparato sanzionatorio*, In: RICCI, Maurizio (a cura di). **Sciopero e servizi pubblici essenziali. Commento alla legge n. 146/1990, modificata e integrata dalla legge n. 83/2000**. Torino: G. Giappichelli Editore, 2001, p. 202-203. Com mais tranquilidade sobre o tema enxerga LUISA GALANTINO ao afirmar que “A norma é aplicável, também, na hipótese em que o procedimento sancionatório seja emanado nos confrontos dos trabalhadores autônomos, o que configura certamente uma novidade legislativa em tema de competência do Juiz do Trabalho, até agora habilitado somente nas questões dos trabalhadores parassubordinados (art. 409, n. 3, CPC)”. cf. Op. cit., p. 111.

²³⁸ VALLEBONA, Antonio. Op. cit., p. 152.

Os trabalhadores subordinados são sancionados se participam de uma greve proclamada ilegítimamente ou se violam as regras estabelecidas de uma greve proclamada de forma legítima. No primeiro caso, a responsabilidade do sindicato é conjunta, já no segundo, o trabalhador responde singularmente.²³⁹

Dentro dos parâmetros capitulados na norma legal, complementa, com propriedade, GIUSEPPE PELLACANI, ao afirmar que:

Os dirigentes responsáveis pelas administrações públicas e os representantes legais das empresas e dos entes que desenvolvem os serviços essenciais que não tenham assegurado as prestações indispensáveis ou não respeitem as obrigações derivadas dos acordos, contratos coletivos ou da regulamentação provisória da Comissão de Garantia, ou que não tenham prestado corretamente as informações (aos usuários com pelo menos cinco dias de antecedência da greve, quanto ao modo e desenvolvimento dos serviços durante o curso da paralisação e das medidas de reativação dos serviços) estão sujeitos à sanção administrativa pecuniária [...].²⁴⁰

O procedimento para imposição da sanção disciplinar individual (art. 4, par. 1) depende de comunicado do empregador²⁴¹ e, posteriormente, de prescrição da Comissão de Garantia; já os valores estabelecidos nas sanções pecuniárias são relevados pela gravidade da violação, eventuais prejuízos causados, existência de reincidência e seu agravamento. Em todos os casos, a sanção é aplicada pela Comissão de Garantia e expedida através de ordem de injunção pela diretoria de Inspeção do Trabalho da sede do agente punido.

Com propriedade, lembra FÁBIO PRATES DA FONSECA que ao empregado podem ser cominadas sanções disciplinares, com exceção da demissão ou mudança definitiva da relação laboral, tais como alteração de salário e transferência (art. 4, par. 1) e a sanção não está afeita ao poder disciplinar do empregador²⁴², o qual sequer pode avaliá-la

²³⁹ VALLEBONA, Antonio. Op. cit., p. 153.

²⁴⁰ PELLACANI, Giuseppe. Op. cit., p. 254.

²⁴¹ Na justificativa de ANTONIO VALLEBONA “O poder disciplinar do empregador opera, aqui, como um direito potestativo com finalidade de proteger não o seu interesse próprio, mas dos usuários [...]”. cf. Op. cit., p. 154.

²⁴² Destaca com precisão o magistério de GINO GIUGNI que “A norma qualifica expressamente como disciplinares essas sanções, mas essa qualificação não pode ser tida em termos literais. De fato, o poder disciplinar reconhecido ao empregador pelo art. 2106 do CC e disciplinado pelo art. 7 do Estatuto dos Trabalhadores, tutela os interesses próprios dos empregadores enquanto beneficiários da prestação do trabalho. Ao invés, as sanções em discurso constituem a reação do ordenamento à violação de normas postas ao interesse público; tanto é verdade que a Comissão quando delibera a sanção o empregador não pode

ou renunciar sua aplicação, a tempo e modo determinados pela comissão, sob pena de também ele ser punido administrativa e pecuniariamente.²⁴³

A sanção a ser aplicada é escolhida pelo empregador, tendo a obrigatória chancela da Comissão de Garantia, sendo que tal consentimento só é dado depois de avaliação do comportamento das partes. Como estamos diante de uma sanção punitiva de natureza privada com a finalidade de tutelar o interesse público, o empregador é obrigado a adotar a sanção, mas está livre para sua escolha, tendo em consideração a gravidade do comportamento.

Da aplicação da sanção deverá ser informada a Comissão de Garantia dentro de trinta dias. Referida previsão apresenta alguns aspectos problemáticos. De início, a sobrecarga da Comissão e em segundo plano, a falta de previsão de garantias procedimentais em favor do trabalhador subordinado, para que, em face das sanções aplicadas, possa ter o direito de apresentar sua própria justificação e ser-lhe dada oportunidade de retratação.²⁴⁴

Finaliza LUISA GALANTINO apontando que as sanções podem ser aplicadas até no dobro do máximo legal, caso a abstenção tenha como fundamento a violação das deliberações de convite pela Comissão de Garantia, formuladas com base nas letras ‘c’, ‘d’, ‘e’ e ‘h’ do art. 13, par. 1, da Lei n. 146/90.²⁴⁵

2.6.2. AS SANÇÕES COLETIVAS

A sanção disciplinar coletiva decorre da proclamação de uma greve ilegítima por parte do sindicato (art. 4, segunda parte e art. 4 – bis) ou quando este revoga, sem justificativa, uma greve já proclamada e comunicada aos usuários (art. 2, par. 6).

Lembra ANTONIO VALLEBONA que o segundo tipo de greve citada (revogação após proclamação e comunicado) atende ao intento de coibir o “efeito anúncio”, da mesma

renunciar e infringi-la, e os seus administradores e dirigentes estão sujeitos a uma sanção administrativa pecuniária por cada dia de atraso na aplicação[...]”. cf. Op. cit., p. 261.

²⁴³ FONSECA, Fábio Prates da. Op. cit., p. 104.

²⁴⁴ PELLACANI, Giuseppe. Op. cit., p. 254-255.

²⁴⁵ GALANTINO, Luisa. Op. cit., p. 111.

forma que os sindicatos que aderirem à greve proclamada respondem solidariamente com o sindicato proclamante.²⁴⁶

Em relação às sanções coletivas, aponta GIUSEPPE PELLACANI que:

Considerando a possibilidade das organizações de trabalhadores que proclamaram a greve ou a ela aderiram em violação às disposições legais (pré-aviso, obrigações relativas à comunicação das medidas mínimas diretas que permitam o desenvolvimento das prestações indispensáveis, além das previstas em acordos ou contratos coletivos) são previstas sanções de caráter econômico, consistentes na suspensão de alguns benefícios (especialmente a licença sindical para cobrança das contribuições a serem deduzidas dos salários), diante da duração da abstenção, em montante não inferior a €2.582 (dois mil quinhentos e oitenta e dois euros) a €25.822 (vinte e cinco mil oitocentos e vinte e dois euros). Leva-se em consideração a consistência dos associados, a gravidade da violação e eventual reincidência, além da gravidade dos efeitos da greve sobre os serviços públicos.²⁴⁷

Diante do caso concreto, pode ocorrer a impossibilidade de aplicação de uma das citadas sanções, em virtude da ausência de direitos sobre esses benefícios apontados. Neste caso, pode a Comissão de Garantia estipular uma sanção administrativa monetária, levando em conta os eventuais prejuízos causados, a existência de reincidência e o seu agravamento.²⁴⁸

Situação a ser ponderada, também, é o caso das associações e dos órgãos de representação dos trabalhadores autônomos, profissionais liberais ou pequenos empresários. Esses, caso venham a aderir a um movimento paredista e do protesto resulte abstenção das prestações, caso haja violação dos códigos de autorregulamentação ou das regras provisórias ditadas pela Comissão de Garantia, estão sujeitos a uma sanção administrativa pecuniária de €2.582 (dois mil quinhentos e oitenta e dois euros) a €25.822 (vinte e cinco mil oitocentos e vinte e dois euros), imposta pela Comissão, mas aplicada, também, por ordem de injunção pela Diretoria de Inspeção do Trabalho da sede.

²⁴⁶ VALLEBONA, Antonio. Op. cit., p. 156.

²⁴⁷ PELLACANI, Giuseppe. Op. cit., p. 253.

²⁴⁸ Traz ao conhecimento GIUSEPPE PELLACANI “Uma outra sanção - de rara aplicação - é aquela que implica na exclusão das mesmas organizações sindicais das tratativas por um período de 2 meses a partir da cessação do comportamento”. cf. Op. cit., loc. cit.

São possíveis, portanto, reconhecimento de culpa das entidades sindicais e aplicação de penalidades pelas infrações cíveis cometidas pela categoria.

2.6.3. AS SANÇÕES PARA OS TRABALHADORES AUTÔNOMOS

Ultrapassada a discussão sobre a aplicabilidade das regras de greve nos serviços públicos essenciais aos trabalhadores autônomos, profissionais especializados e pequenos empresários com a alteração trazida na Lei n. 146 pela Lei n. 83 de 2000, em seu art. 2/*bis*²⁴⁹, não há como fugirmos das hipóteses de sanções pela prática arbitrária do movimento paredista por estes deflagrado.

A Lei de Greve italiana foi expressa em criar sanções para o descumprimento dos códigos de autorregulamentação ou das regras ditadas de forma provisória pela Comissão de Garantia por parte dos autônomos, profissionais especializados e pequenos empreendedores.

Estabelece a parte final do art. 2/*bis* da Lei n. 146/1990 que: “em caso de violação dos códigos de autorregulamentação, sem prejuízo do disposto no parágrafo 3 do art. 2, a Comissão de Garantia avalia os comportamentos e adota as sanções previstas no art. 4”

Destaca FRANCA BORGOGELLI que:

para observar a tipologia da sanção, o legislador (art. 4, par. 4, segunda parte) adota a mesma solução adotada para os dirigentes responsáveis das administrações públicas e os representantes legais e dos entes que desenvolvem os serviços públicos: a sanção administrativa pecuniária, compreendida entre o mínimo de cinco e um máximo de cinquenta milhões de liras, levando em conta a gravidade da violação, da eventual reincidência e dos eventuais prejuízos causados aos usuários.²⁵⁰

²⁴⁹ Estabelece o referido artigo da Lei: “[...] A abstenção coletiva das prestações ou atividades como protesto ou reivindicação da categoria, por parte dos trabalhadores autônomos, profissionais especializados ou de pequenos empresários, que reflita sobre o funcionamento dos serviços públicos de que trata o art. 1º, deverá ser exercida com respeito às medidas diretas que permitam a prestação das prestações indispensáveis de que trata o mesmo artigo”.

²⁵⁰ BORGOGELLI, Franca. *Le innovazioni nel sistema sanzionario della legge n. 146/90*. In: **Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali: il conflitto collettivo nei servizi pubblici**. Torino: UTET, 2001, p. 81.

A aplicação de sanções nos termos do art. 4, par. 4, da Lei n. 146/90 encontra na doutrina várias críticas, já que o aparato estatal impõe para essas categorias as mesmas premissas para as greves nos serviços públicos, porém existe grande desproporcionalidade de capacidade econômica entre as duas categorias, o que acaba por inibir o movimento reivindicatório sob medo de uma eventual penalidade.

Outra hipótese de sanção para os trabalhadores autônomos, profissionais especializados e pequenos empresários no ordenamento italiano é o descumprimento da ordem de *precettazione* (art. 9, par. 1), sendo imposta sanção administrativa pecuniária entre um mínimo de quinhentas mil liras a um máximo de um milhão de liras, levando em conta a gravidade das infração e as condições econômicas dos agentes.

No descumprimento da ordem de *precettazione* cabe sanção, ainda, para as organizações de trabalhadores, para as associações e para os organismos representativos dos trabalhadores autônomos, sendo o valor da multa pecuniária para essas categorias entre cinco e cinquenta milhões de liras, levando em conta a consistência econômica da entidade e a gravidade das consequências da infração.²⁵¹

As sanções aplicadas em desfavor dos trabalhadores autônomos, profissionais especializados e pequenos empresários ou organizações e organismos de trabalhadores, são emitidas por Decreto da mesma autoridade responsável pela ordem de *precettazione*.

²⁵¹ BORGOGELLI. Franca. Op. cit., p. 82-83.

3. GREVE NOS SERVIÇOS ESSENCIAIS NO BRASIL E NA ITÁLIA: CONFRONTOS E PECULIARIDADES

Com as análises históricas e conceituações dos primeiros capítulos deste estudo, ficam patentes as similaridades do direito do trabalho no Brasil e na Itália, sendo marcantes as influências legislativas trazidas pelas normas italianas para nossa legislação.

Muitos pontos em comum marcaram a caminhada do reconhecimento ao direito de greve nos dois países, tanto nas atividades comuns quanto nas atividades essenciais (ou serviços públicos essenciais como denomina a legislação italiana).²⁵²

Alguns autores são contrários à regulamentação da greve, como é o caso de CELSO BARROSO LEITE²⁵³; já outros entendem como uma interferência estatal opressora das liberdades de manifestação, como diz JORGE LUIZ SOUTO MAIOR²⁵⁴; porém, a intenção da lei foi trazer uma resposta aos inúmeros abusos perpetrados em nome de um direito, principalmente nos serviços considerados essenciais.

Ilustrando o caso italiano, GEORGENOR DE SOUZA FRANCO FILHO recorda:

Ora, a falta de edição de normas referidas na Constituição italiana levou a jurisprudência dos tribunais a limitar o exercício desse direito. Isso, porém, não bastou. Greves sucessivas desencadeadas em atividades consideradas de importância vital para a comunidade geraram profundo descontentamento na sociedade. [...] ²⁵⁵

Analisando a realidade brasileira, WALKÜRE LOPES RIBEIRO DA SILVA lembra que, após a Constituição de 1988, com vistas à necessidade de disciplinar a matéria, pois os

²⁵² Em obra clássica sobre o tema da greve no Brasil e na Itália, vide COSTA, Valdomiro Lobo da. *A greve na Itália e no Brasil: Estudo de direito comparado*. In: **Revista dos Tribunais**, 827, p.755-761. Set. 2004.

²⁵³ Sobre o entendimento contrário à regulamentação da greve e a sua inserção no ordenamento constitucional vide *É preciso tirar a greve da Constituição*. In: **LTr - Jornal do V Congresso Brasileiro de Direito Coletivo do Trabalho**. São Paulo: nov/1990, p. 16-17 e *O anacrônico contra-senso da greve*. In: **LTr - Jornal do IV Congresso Brasileiro de Direito Coletivo do Trabalho**. São Paulo: dez/1989, p. 16-17.

²⁵⁴ No entendimento do autor “a greve excessivamente regulada e, pior, julgada pela Justiça, no que se refere ao teor de suas reivindicações, não proporciona qualquer conquista social, mas sim a manutenção da ordem econômica”. cf. *A natureza jurídica da greve ditada pela constituição de 1988 e a lei n. 7.783, de 28-06-89*. In: **LTr - Jornal do Congresso**. São Paulo: N. 5, nov/1990, p. 19.

²⁵⁵ **Liberdade sindical e direito de greve no direito comparado – Lineamentos**. São Paulo: LTr, 1992, p. 102.

movimentos grevistas eram cada vez mais volumosos - principalmente por conta do chamado “choque verão” (que congelou salários e dificultou as possibilidades de reposição de perdas salariais), foram editadas as Medidas Provisórias n. 50 e 59, ambas com texto idêntico e precedentes das discussões que culminaram com a Lei n. 7.783/89.²⁵⁶

Evidente, entretanto, que a intervenção legislativa nos dois países, inclusive para os serviços essenciais, teve dupla função: a defesa do recurso à greve e a manutenção dos serviços necessários à comunidade, não sendo cabível afirmar que houve manifestação estatal opressora aos direitos dos grevistas de protestarem por melhores condições de trabalho; o direito de manifestação permanece íntegro, porém, com limitações.

A despeito da defesa dos interesses coletivos pelos sindicatos profissionais, a ordem jurídica também deve preservar interesses coletivos gerais da comunidade como um todo, igualmente importantes. Aqui surge ponto de extremo relevo: refletir se a lei brasileira revela-se excessivamente reguladora da greve nas atividades essenciais, sendo procedimentalizada a ponto de inviabilizar o exercício do direito ou não.

Para alguns, a leitura da Lei n. 7.783/89 deve ser feita a partir do art. 9º da Carta Magna, que remete aos trabalhadores deliberar sobre a conveniência ou não do movimento, ou seja, a greve deveria ser analisada da Constituição Federal para a lei infraconstitucional, e não o contrário.

Apesar da defesa desse posicionamento por parte da doutrina, o entendimento que se firma no presente estudo é que o direito de greve realmente constitui um direito inscrito na Constituição Federal, mas a manutenção das atividades essenciais da comunidade também representa direito de relevância constitucional, alicerçando a regra infraconstitucional (Lei n. 7.783/89) nas hipóteses de limitação.

A opção legislativa de Brasil e Itália, por sua vez, teve rumos diferentes em relação ao tratamento da greve nos serviços essenciais, cada qual optando por estrutura estatal diversa e com enfoques jurídicos distintos, o que merece atenção a partir de agora, com vistas ao entendimento sobre os benefícios e contradições de cada um dos modelos.

²⁵⁶ SILVA, Walküre Lopes Ribeiro da. *A disciplina jurídica da greve e as Constituições Republicanas no Brasil*. In: **Synthesis**. São Paulo, N. 19, jul/dez 1994, p. 161-162.

3.1. DA NECESSÁRIA DEFINIÇÃO DE SERVIÇOS ESSENCIAIS PELA LEI BRASILEIRA

Primeiro ponto a ser enfrentado na análise comparativa entre os modelos jurídicos é a ausência de definição conceitual de atividade essencial por parte da lei brasileira, que silenciou sobre isso e deixou tal fardo a encargo da doutrina.

Apesar de vários autores trazerem definições lógicas e coerentes, como AMAURI MASCARO NASCIMENTO e OTÁVIO PINTO E SILVA²⁵⁷, a conceituação deve partir da lei, até mesmo para justificar o motivo de algumas atividades ali estarem e a razão de outros serviços não comporem o rol.

Nesse ponto, serve de paradigma a lei italiana (Lei n. 146/90), que, em seu primeiro comando do art. 1º, define serviços essenciais e quais direitos são tutelados: “são todos aqueles voltados a garantir o gozo dos direitos da pessoa, constitucionalmente tutelados, também considerados como direitos não-patrimoniais”.

O Projeto de Lei n. 4.497, de autoria da Deputada RITA CAMATA (PMDB/ES), que tramita na Câmara dos Deputados desde 2001, disciplina o exercício do direito de greve dos servidores públicos (art. 37, inciso VII, da Constituição Federal) e dá nova disciplina também para a greve nos serviços essenciais, mas não traz essa definição, mantendo a dificuldade conceitual ainda não enfrentada.

A preocupação com a definição justifica-se, ainda, diante de possível alteração com o citado Projeto de Lei, já que o seu art. 8º aumenta de forma significativa o rol de atividades classificadas como essenciais pela Lei n. 7.783/89, sem a preocupação de justificar a necessidade desse acréscimo.

3.2. DO ROL TAXATIVO DE SERVIÇOS ESSENCIAIS

Discussão bastante pertinente no presente trabalho é a opção legislativa de cada um dos países no tocante à adoção de critério de taxatividade ou não do rol de serviços caracterizados como essenciais.

²⁵⁷ Para as conceituações vide notas 37 e 38 do presente trabalho.

Existe predominância de entendimento na doutrina e na jurisprudência pátria que nossa legislação foi taxativa ao elencar as hipóteses do art. 10 da Lei n. 7.783/89, não existindo espaço para ampliação das atividades ali inseridas.

Porém, existem defensores de tese em sentido contrário, como já se viu no presente estudo, nas posições de JOSELITA NEPOMUCENO BORBA, OTÁVIO BRITO LOPES e RAIMUNDO SIMÃO DE MELO (corrente fortemente influenciada pelo Ministério Público do Trabalho), que tende a defender um rol ampliativo, dando margem ao julgador aplicar a regra conforme a situação fática apresentada e o dano social efetivo.

E a discussão de qual modelo é o mais adequado para a satisfação dos anseios sociais está no ponto central do Projeto de Lei n. 4.497 que, apesar de manter rol taxativo, decide por aumentar sobremaneira o elenco das atividades essenciais e, por conseguinte, com ampliação das restrições ao exercício do movimento paredista.²⁵⁸

Quando defendemos um rol taxativo, estamos optando pela segurança jurídica da limitação de hipóteses; somente àquelas atividades é franqueada a greve com restrições.

Nesta situação, estamos prestigiando a regra constitucional de franquear a greve a todos e delimitando claramente os que compõem a exceção, o que se mostra sadio, pois abrimos possibilidade de exercício do movimento paredista para uma maior parcela da sociedade.

Já na opção por um rol exemplificativo, estamos remetendo ao Poder Judiciário o poder de interpretação que, em tese, pode ter função inversamente contrária ao intento de

²⁵⁸ Passam a integrar o rol das atividades essenciais, nos termos do Projeto de Lei em comento: “I - a representação diplomática do país no exterior e a recepção a representantes de governos estrangeiros ou de organismos internacionais, em visita oficial ao país; II - os serviços em aeroportos, rodovias, portos, ferrovias e transportes públicos em geral; III - a segurança pública, o policiamento e o controle de fronteiras; IV - os serviços de carceragem e vigilância de presos e de segurança dos estabelecimentos do sistema penitenciário; V - os serviços de assistência à saúde, inclusive atendimento ambulatorial de emergência, e à previdência, especialmente concessão e pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais; VI - os serviços do Poder Judiciário diretamente vinculados ao exercício de suas funções; VII - os serviços que visam possibilitar o atendimento direto das atribuições legais das Forças Armadas; VIII - a arrecadação e a fiscalização tributária em alfândegas, postos de fronteira, rodovias, portos, aeroportos e postos de pedágio; IX - o tratamento e o abastecimento de água potável; X - a produção, distribuição e comercialização de energia elétrica; XI - a inspeção agropecuária e sanitária de produtos de origem animal e vegetal; XII - a manutenção de serviços de telecomunicações; XIII - a defesa e o controle do tráfego aéreo; e, XIV - os serviços de necropsia e funerários”.

nossa Carta Constitucional, que almeja franquear o direito de greve a todos (art. 9º). A tendência do rol exemplificativo é aumentar as situações em que haja enquadramento na hipótese de greve condicionada.

Por outro lado, com um rol exemplificativo, podemos dar maior dinâmica social às interpretações dos serviços que são ou não de relevância para a coletividade, sempre decidindo pela essencialidade com parâmetros mais amplos, como é o caso das atividades que coloquem em perigo os bens de maior relevância para o ser humano: a vida, a saúde e a segurança.

Diante de posições tão antagônicas, mostra-se bastante oportuna a comparação de nosso modelo com a experiência italiana, que assim como o Brasil, teve sua legislação plena sobre greve bastante tardia (Lei n. 146/1990) e com intervenções pontuais após o decurso de dez anos (Lei n. 83/2000).

O primeiro questionamento que se faz é sobre o perigo de uma lei com rol amplo e de interpretação extensiva em relação ao direito constitucional de greve. Seria uma abertura ao cerceamento de movimentos paredistas pela interpretação do Poder Judiciário? A experiência italiana mostra que não.

Assim como fez o legislador brasileiro, a Lei italiana elencou de forma taxativa rol contendo dez direitos obstativos ao direito de greve: vida, saúde, liberdade, segurança, liberdade de circulação, assistência e previdência social, instrução (educação) e liberdade de comunicação.

Porém, o elenco da Lei italiana não se exaure por aí. Após, em sua sequência, há uma lista exemplificativa para aplicabilidade de cada um dos comandos. A educação, por exemplo, não poder ter movimento grevista integral para: “[...] a educação pública, com particular referência à exigência de assegurar a continuidade das creches, escolas maternas e elementares, o desenvolvimento dos exames finais e a instrução universitária, com especial relevância aos exames de conclusão dos ciclos de estudos”

E o rol exemplificativo foi construído nos pilares de uma vasta jurisprudência anterior à Lei, pois, como já vimos, a Constituição Italiana data de 1948, e a Lei de Greve só foi delineada em 1990.

E, com a opção pelo padrão meramente exemplificativo (com maior autonomia da Comissão de Garantia para decidir o que prejudica ou não a população), não se verificou cerceamento de manifestação ou perseguição contra os movimentos paredistas. Sempre houve a busca harmônica entre a greve e a garantia da prestação dos serviços mínimos à comunidade.

Comenta ALBERTO LEVI que “o regramento da greve nos serviços públicos essenciais foi feito por conta dos inúmeros abusos que eram cometidos contra a população. E não há indícios que a criação da Lei em 1990 tenha reduzido o número de greves”.²⁵⁹

E o mesmo professor arremata, relatando que a atual situação dos movimentos paredistas na Itália é bastante similar à realidade brasileira: poucos são os movimentos grevistas no setor privado, e o grande número de paralisações concentra-se no serviço público.²⁶⁰

Aliás, o fato de regulamentar o direito de greve nos moldes da Lei n. 146 não trouxe significativos prejuízos aos movimentos, ficando afastado o temor de cerceamento das manifestações pela interferência do Poder Judiciário (ou Comissão de Garantia no modelo atual).

²⁵⁹ Aula ministrada no dia 10 de agosto de 2011 (aula n. 8), da Disciplina *DTB5843-1 Reforma do Direito Coletivo I - Experiência Italiana*, integrante da grade do Curso de pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (informação verbal).

²⁶⁰ Em estudo realizado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) foi constatado que o número de categorias cujos trabalhadores brasileiros que cruzaram os braços para atingir suas reivindicações trabalhistas aumentou 42% entre 2005 e o ano de 2010, quando foram registradas 516 greves no país - número mais elevado desde as 525 registradas em 2000. O estudo mostra, ainda, que a composição das greves também vem mudando, com maior equilíbrio entre paralisações no setor público e na esfera privada, fenômeno que atingiu seu ápice em 2009, quando o número de greves nos dois setores foi praticamente idêntico: 254 greves nas estatais e três esferas do setor público e 262 em empresas privadas. O elevado número de greves - e sua distribuição no setor público e privado - está distante, no entanto, do verificado entre o fim dos anos 80 e o início da década de 90. Na série levantada pelo Dieese, que apresenta o número de greves no país desde 1983, o auge foram as 1.972 paralisações registradas no ano de 1989. cf. <http://www.dieese.org.br/esp/estPesq45balancoGreves2010.pdf>. Acesso em 12.12.2011.

É bem verdade que tanto o modelo italiano quanto o novo modelo brasileiro pretendido pelo Projeto de Lei n. 4.497 – como tem insistido HOMERO BATISTA MATEUS DA SILVA²⁶¹ – estão na contramão das diretrizes do Comitê de Liberdade Sindical da OIT, que concentra o entendimento de essencialidade apenas para casos pontuais²⁶², porém a opção por um rol mais ampliado não é a afirmação absoluta de cerceamento de greves ou reivindicações.

Concluo, por fim, que o modelo a ser pretendido, se utilizado com a mesma parcimônia e cautela do direito italiano, irá alterar de forma substancial o entendimento arraigado pela Lei n. 7.783/89, expandindo o rol de atividades essenciais com interessante grau de ousadia, atacando áreas que registram problemas crônicos no Brasil, e que fazem de nossa população verdadeira refém, como é o caso das greves envolvendo o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, os servidores do Judiciário, os despachos aduaneiros nos portos, dentre outros.

3.3. FIXAÇÃO DA PRESTAÇÃO MÍNIMA PARA ATENDIMENTO DAS NECESSIDADES INADIÁVEIS DA COMUNIDADE

Outra questão merecedora de reflexão comparativa entre as legislações do Brasil e da Itália é a fixação da prestação mínima de serviços para o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

Conforme explicitado anteriormente, a finalidade da estipulação de mínimos legais nas atividades essenciais visa garantir serviços que, ausentes, possam colocar em risco a preservação da vida, a segurança e a saúde da população.

No tratamento de tal assunto, Brasil e Itália adotaram modelos distintos para o seu regramento.

O Brasil optou pela decisão do mínimo legal por meio de negociação coletiva (obrigatória), dispondo no art. 11, da Lei n. 7.783/89, que: “nos serviços ou atividades

²⁶¹ SILVA, Homero Batista Mateus da. Op. cit., p. 280-281.

²⁶² Conforme já explanado no trabalho, para o Comitê de Liberdade Sindical da OIT, serviços essenciais devem ser considerados apenas os ligados aos hospitais, manejo de água, geração e distribuição de eletricidade, telefonia e controle de tráfego aéreo.

essenciais, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados, de comum acordo, a garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da população”

Via de regra, tais quantitativos impostos por imperativo legal são tratados no momento da deflagração da greve, quando se noticia o interesse na paralisação.

Já na Itália, a delimitação das prestações indispensáveis não está prevista em lei, mas nas normas coletivas (acordos coletivos para os empregados subordinados da iniciativa privada, em códigos de autorregulamentação para os autônomos e pequenos empreendedores e em regulamentos de serviços para os trabalhadores da administração pública).

No modelo italiano, portanto, a estipulação dos serviços indispensáveis consta do instrumento coletivo, independentemente de deflagração de movimento paredista ou não.

Uma primeira diferença básica entre os dois modelos reside no momento da definição do percentual ideal para manutenção dos interesses mínimos da sociedade. No Brasil, a decisão fica a encargo da negociação entre as partes quando da deflagração da greve; já na Itália, esse percentual vem decidido nas normas coletivas, independente de haver greve ou não.

Nesse aspecto, parece-nos que o modelo italiano adotou melhor solução, pois as evidentes tensões decorrentes das negociações frustradas criam um clima conflituoso e de ânimos exaltados, sendo difícil inferir se as partes terão a sensatez para um acordo que pondere os interesses da categoria e da comunidade.

O modelo adotado pelos italianos parece despontar com algumas vantagens no tocante à segurança jurídica, tanto dos grevistas quanto da população. De início, pela negociação em ambiente livre de contendas e pressões externas (dando margem de tempo para estudos e delimitações coerentes das necessidades da comunidade). Em segundo aspecto, reside o conhecimento prévio dos termos estabelecidos, tanto pela sociedade

quanto pelos órgãos da Justiça, o que diminuiria a atuação judicial repressiva, dando lugar à atuação preventiva.

Outro ponto positivo neste modelo seria a atuação do Ministério Público do Trabalho somente na propositura de ações para a garantia dos mínimos já fixados pela norma coletiva da categoria, excluindo-se a imensa atuação existente hoje para a fixação de quantitativos necessários ao atendimento das necessidades inadiáveis.

E tal conduta parece ser a mais eficaz para prestigiarmos a autonomia privada coletiva em dimensões mais amplas, permitindo aos interlocutores sociais condições maiores para resolução de seus conflitos.

Na contramão do incentivo à negociação coletiva, seria a opção por uma lei que criasse de forma mecânica um quantitativo mínimo a ser atendido pelas categorias em greve nos serviços essenciais, como defende CARMEN GONZALEZ e ALICE MONTEIRO DE BARROS²⁶³, já que a realidade e a necessidade de cada categoria são singulares.

Apesar dos movimentos doutrinários que justificam a conveniência dessa regra legislativa, o já citado Projeto de Lei n. 4.497/01, de iniciativa da Deputada RITA CAMATA (PMDB/ES), não contemplou tal hipótese, mantendo o mesmo padrão atual da lei em vigor.

Idêntico entendimento segue o legislador da Itália, que se omitiu da definição de percentual para os serviços públicos essenciais a serem mantidos e deu às categorias, a partir dos instrumentos próprios (acordos coletivos para os empregados da iniciativa privada, códigos de autorregulamentação para os autônomos e pequenos empreendedores e regulamentos de serviços para os trabalhadores da administração pública) a autonomia para essa definição.

É evidente que tal autonomia não está revestida de caráter absoluto, sempre cabendo à Comissão de Garantia e ao Judiciário italiano a prerrogativa de corrigirem as distorções que venham a atacar os interesses da sociedade, quer seja por descumprimento

²⁶³ Vide notas n. 82 e n. 83 deste trabalho.

das condições da norma coletiva ou por estipulação de índices de atendimento aquém das necessidades da população. A intervenção estatal em tal matéria, afinal, legitima-se pela natureza dos interesses que estão em jogo. Eventuais limitações à autonomia negocial das partes, se necessárias, apenas colocarão o direito em seus patamares constitucionais.

3.4. AUTÔNOMOS E PROFISSIONAIS LIBERAIS E A ABSTENÇÃO COLETIVA

Questão bastante interessante trazida para este trabalho é a possibilidade de paralisação reivindicatória por parte de trabalhadores autônomos, profissionais liberais e pequenos empresários.

Com o aprimoramento do modelo do exercício do direito de greve na Itália, apesar de seu rol exemplificativo de atividades essenciais (que para muitos é um temor de restrição aos movimentos paredistas), outras hipóteses de paralisação foram sendo debatidas e reconhecidas com o aprimoramento da Lei n. 146/90, que incluem os trabalhadores autônomos, os profissionais especializados e os pequenos empresários.

Em uma análise comparativa com o modelo brasileiro, tal movimento não faz sentido, já que a ausência de subordinação jurídica retira, em tese, o direito de pleitear melhorias diante da ausência do empregador a ser pressionado. Porém, algumas reflexões acadêmicas podem ser feitas.

Em uma primeira fase legislativa, a Itália não reconheceu o direito de greve desses profissionais por ausência de subordinação, já que o movimento paredista estava descaracterizado em sentido estrito, porém reconheceu posteriormente, a partir de inúmeras decisões e pela Lei n. 83/2000, que era propriamente uma abstenção coletiva.

E a abstenção coletiva, assim como as demais atividades elencadas na Lei de Greve Italiana, quando ativadas em serviços essenciais, estão sujeitas aos mínimos legais para atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade. Evidente que, na condição de abstenção coletiva, esta é considerada uma liberdade e não um direito, cabendo ao titular do exercício de abstenção toda a responsabilidade em relação ao seu cliente.

Conhecendo tal modelo, proponho uma reflexão sobre a conveniência de aplicação de instituto idêntico no Brasil, em especial nos casos de paralisações de profissionais liberais, autônomos ou pequenos empresários em atividades que tenham relevância social e com repercussão em atividades essenciais.

Assim como a lei italiana passou por ajustes após dez anos de sua edição e avançou para a proteção de outros direitos de interesse da coletividade, talvez caiba o início de discussão para a realidade brasileira.

Temos presenciado, nos últimos anos, um grande conflito entre médicos e os planos de saúde privados, não sendo incomuns as paralisações em protesto para a revisão de tabelas de procedimentos, porém na saúde, apesar de serviço essencial consagrado no art. 10, inciso II, da Lei n. 7.783/89, existe aparente complexidade para sancionar um médico autônomo.

A mesma situação ocorre na eventual aprovação do Projeto de Lei n. 4.497/01, que reconhece a prestação jurisdicional como atividade essencial. Vejamos por exemplo o caso dos advogados: como se daria o atendimento da população carente se a Ordem dos Advogados do Brasil, juntamente com o respectivo sindicato (já que a OAB é um Conselho Profissional e não entidade sindical) resolvesse mobilizar sua categoria para pleitear do Estado melhoria nos valores de honorários advocatícios devidos nos casos de prestação de Assistência Judiciária Gratuita?

As duas hipóteses ilustrativas apontam dificuldades de atuação do Ministério Público do Trabalho para exercer seu papel de fiscal no atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, conforme comando do art. 114 da Constituição Federal, em relação aos profissionais autônomos.

Seguindo a intenção comparativa pretendida neste trabalho, parece ser a solução menos traumática o enquadramento de tais profissionais como detentores do direito de reivindicação e a criação de códigos de autorregulamentação para os casos de desrespeito do atendimento às necessidades mínimas da coletividade, assim como fez a Itália.

3.5. SERVIÇOS ESSENCIAIS: MODELO JUDICIAL E MODELO ADMINISTRATIVO DE SOLUÇÃO DOS CONFLITOS

Ponto de relevo nas discussões do presente trabalho é a comparação entre os modelos estatais de solução dos conflitos grevistas no Brasil e na Itália.

As contendas decorrentes dos movimentos paredistas no Brasil são submetidas obrigatoriamente ao Poder Judiciário, já na Itália, desde 1990, foi abandonado o modelo de solução via Judiciário, tendo sido criado um órgão administrativo, denominado Comissão de Garantia.²⁶⁴

A criação dessa instância administrativa na Itália foi considerada como um avanço para a solução dos conflitos coletivos nos serviços público essenciais, destacando ALBERTO LEVI que “o judiciário sempre teve problemas para dar uma resposta ágil e não era diferente nos casos de greve nos serviços essenciais. A opção pela Comissão de Garantia foi uma aposta para dar efetividade a essas demandas consideradas prioritárias e a aposta deu certo”.²⁶⁵

Relata, ainda, ALBERTO LEVI, que os poderes da Comissão de Garantia foram amplamente discutidos na revisão legislativa de 2000, e ampliados, principalmente, pela credibilidade que o órgão adquiriu: deixa de ser apenas regulador das fontes estatais subordinadas, sem poder criativo (somente fazendo cumprir as disposições dos acordos coletivos), para assumir papel de órgão arbitral e com poder de império e, assim, intervir de forma ativa e constante nas relações coletivas.

A Comissão limitava sua intervenção à imposição de sanções (principalmente no caso das greves ilegítimas e com atuação quando já tinham sido proclamadas ou já haviam acontecido); agora, atua com indicações preventivas, sendo que cerca de 80% dos sindicatos buscam aconselhamentos e adequação dos procedimentos às recomendações.

²⁶⁴ A Comissão de Garantia, como já ressaltado neste estudo, é um órgão administrativo, com autonomia financeira e decisória, além de garantir estabilidade e inamovibilidade de seus membros na constância do mandato, que é de três anos (cabendo uma única recondução).

²⁶⁵ Aula ministrada no dia 11 de agosto de 2011 (aula n. 9), da Disciplina *DTB5843-1 Reforma do Direito Coletivo I - Experiência Italiana*, integrante da grade do Curso de pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (informação verbal).

Este modelo adotado pela Itália é bastante interessante e tem atacado de forma eficaz um dos problemas crônicos existentes também na justiça italiana, que é a excessiva morosidade do Poder Judiciário.

Acompanhando os trâmites de processamento das contendas na Comissão de Garantia (que possui endereço na internet para acompanhamento *online*)²⁶⁶, é possível afirmar que a agilidade conferida aos procedimentos é considerável frente à realidade das demandas judiciais (que na Itália tem tempo de duração muito próximo ao praticado no Brasil).

E a retirada da intervenção judicial para dar espaço à intervenção por órgão administrativo em nada alterou a qualidade das decisões proferidas, já que a escolha dos membros da Comissão é baseada em critérios objetivos de conhecimento jurídico²⁶⁷ e contou, em várias oportunidades, com muitos dos grandes juristas laborais da Itália, dentre eles, GINO GIUGNI e LUISA GALANTINO, que contribuíram para a credibilidade do órgão colegiado.

Outro ponto favorável é a especialização em matéria de greve em serviços públicos essenciais, o que aprimora o entendimento e as reflexões sobre o tema específico, não sendo apenas mais um assunto disperso no emaranhado de regras e leis trabalhistas.

Tarefa extremamente interessante desta Comissão, também, é a sua função preventiva e de aconselhamento (que foge totalmente ao papel do Poder Judiciário) e pode ter resultado benéfico aos interesses da comunidade nos serviços essenciais, agindo na causa do problema – por meio da prevenção da greve – em detrimento da intervenção com sanção para coibir os seus efeitos (o que, na maioria das vezes, tem reflexo danoso para a população).

²⁶⁶ O sítio eletrônico da Comissão de Garantia para acompanhamento dos trâmites dos procedimentos e consulta de jurisprudências da Corte é: <http://www.commissionegaranziasciopero.it/>

²⁶⁷ Como já analisado a Comissão de Garantia é composta por nove membros indicados pela Câmara dos Deputados e do Senado e nomeados pelo Presidente da República dentre reconhecidos especialistas em direito constitucional, do trabalho, das relações industriais. É vedada a indicação de parlamentares (deputados ou senadores), titulares de cargos públicos eletivos, representantes de partidos políticos, membros de organizações sindicais (tanto dos trabalhadores quanto dos empregadores), além de pessoas vinculadas às empresas prestadoras de serviços essenciais.

O modelo adotado parece-nos bastante adequado e ágil para atendimento das necessidades de intervenção nas contendas que envolvem serviços públicos essenciais na Itália, porém, sua aplicação no Brasil, apesar de interessante encontra algumas barreiras de cunho prático e cultural.

Ademais, seria muito salutar tal modelo com vistas a desafogar os Tribunais Regionais, que vivem abarrotados de processos e, no exercício de sua competência originária para tratar de temas relacionados à greve, acabam por relegar a um segundo plano os demais processos trabalhistas comuns que aguardam julgamento.

Os Tribunais Regionais do Trabalho, em muitos casos mais morosos que as Varas do Trabalho, certamente seriam aliviados com a repartição dessa competência, e a população em nada seria prejudicada com a adoção de modelo similar ao italiano, pois teríamos um órgão com características de uma “agência reguladora” da greve nos serviços essenciais, com poder de sanção e poder preventivo.

Dificuldade encontra-se, porém, na aceitação desse novo modelo, já que a sociedade brasileira, tanto por motivos culturais quanto por receio de ações inescrupulosas, reluta em legitimar órgãos que não estejam vinculados ao Poder Judiciário. Exemplos de tal situação são o fracasso das Comissões de Conciliação Prévia e o pouco interesse pela arbitragem e mediação em nosso país.

CONCLUSÕES

O desenvolvimento do presente trabalho teve como propósito refletir sobre o instituto da greve nos serviços essenciais, fazendo um paralelo entre nossa legislação e as normas correlatas da Itália, bem como as contribuições da doutrina e de cada um dos modelos.

Das definições e esclarecimentos de cada modelo apresentado, tais como a caracterização dos serviços essenciais, condições para deflagração do movimento, tentativa de negociação prévia, comunicação de deflagração com antecedência (aviso prévio), atendimento mínimo à população e sanções em caso de desatendimento aos requisitos para deflagração, surgiram algumas conclusões relevantes.

A definição de serviços essenciais, por exemplo, constitui uma omissão que precisa ser sanada pela lei brasileira, já que este papel é assumido pela doutrina no momento. Não é demais recordar, ainda, que a eventual alteração pela proposta legislativa comentada aumenta de forma significativa o rol de atividades classificadas como essenciais pela Lei n. 7.783/89, sem a preocupação de conceituação e justificativa desse acréscimo.

E tal conceituação mostra-se oportuna, principalmente por não existir em nosso país uma gradação sistemática entre interesse público, interesse geral da comunidade e interesse coletivo dos sindicatos grevistas, abrindo espaço para que pudéssemos esclarecer as razões e as motivações das limitações de greve em serviços essenciais.

Já a taxatividade do rol de serviços essenciais adotada pela Lei brasileira, que se pretende expandir pelo Projeto de Lei, apresenta interessante grau de ousadia e atacaria áreas que registram problemas crônicos no Brasil, como é o caso das greves envolvendo o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, atividades vinculadas ao Poder Judiciário, despachos aduaneiros nos portos, dentre outros.

A tendência do novo modelo que se propõe é de acréscimo de atividades consideradas essenciais em nosso país, porém, mantendo rol taxativo de serviços, sem a adoção de estrutura mais abrangente e exemplificativa, como é o caso já demonstrado neste estudo pela legislação italiana.

Neste ponto, o modelo italiano pode despertar-nos outras visões para reflexão. Ao adotar um modelo de delimitação dos serviços apenas exemplificativo, o legislador fez clara opção pela proteção do interesse da comunidade em detrimento de um rol taxativo que traria segurança aos trabalhadores, porém não se pode afirmar que tal opção foi prejudicial às reivindicações das categorias profissionais.

Aliás, quando se fala em sopesar direitos de idêntica relevância, não podemos nos furtar de reconhecer os prejuízos que são experimentados pela população em vários movimentos grevistas. Não nos parece que as constantes paralisações nos transportes públicos, no INSS, nas Universidades públicas e no Poder Judiciário na forma realizada hoje são justas com os interesses e necessidades da sociedade.

Há que se concluir, portanto, que a dinâmica social e a tranquilidade da comunidade usuária de serviços relevantes seria mais bem atendida com a expansão do rol de atividades hoje criado, dando-se interpretação apenas exemplificativa, como já defende o Ministério Público do Trabalho.

Outro quesito de relevo é a quantificação do serviço mínimo para atendimento das necessidades inadiáveis da população. A lei brasileira (Lei n. 7.783/89) é silente em relação à prestação mínima a ser destinada, cabendo às partes a fixação, de comum acordo, quando da deflagração da greve. Na Itália, a delimitação das prestações indispensáveis também não consta da lei, porém já está inscrita previamente nas normas coletivas das categorias.

No modelo italiano, portanto, a estipulação dos serviços indispensáveis consta do instrumento coletivo, independentemente de deflagração de greve, o que faz grande diferença, pois as tensões decorrentes das negociações frustradas em nada ajudam na criação de um índice de atendimento mínimo que congregue os interesses dos integrantes da categoria e da comunidade.

Seria interessante a criação de comando legal ou incentivo à negociação que comprometessem os membros das categorias a negociarem tais quantitativos de serviços mínimos para atendimento às necessidades inadiáveis da população já na norma coletiva, e não apenas no momento da deflagração da greve. Nesse ponto, a experiência italiana é válida

É bem verdade que, apesar de ser extremamente interessante a fixação de quantitativos por via da negociação coletiva, no Brasil, temos uma barreira cultural para o exercício negocial, sendo prática costumeira negociar apenas na data-base, quando deveria haver um contato maior entre os atores sociais envolvidos.

E dos pontos que certamente dificultam a cultura negocial, destaca-se o pouco acesso à informação que empregadores disponibilizam aos trabalhadores e aos sindicatos, o que desponta como problema a ser combatido, pois a própria Convenção n. 98 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, que aborda o direito à informação na negociação coletiva, e foi ratificada pelo Brasil, não tem grande efetividade por questões de cultura jurídica e política.

Questão pontual também abordada neste estudo foi a incorporação pela legislação italiana (Lei n. 83/00) de paralisação reivindicatória por parte de trabalhadores autônomos, profissionais liberais e pequenos empresários (que recebe o nome de abstenção coletiva).

Em comparação com o atual modelo brasileiro, não encontramos tanta utilidade prática, dependendo de uma mudança de conceito do direito de greve que, hoje, abrange apenas os trabalhadores subordinados.

Porém, a prestação de serviços de profissionais autônomos em atividades essenciais pode acender esse debate, nos casos, por exemplo, de conflito entre médicos e os planos de saúde privados com a suspensão dos atendimentos. Na Lei de Greve Italiana, quando a abstenção é ativada existem mínimos a serem cumpridos, conforme código de autorregulamentação, já no Brasil, existe aparente complexidade em sancionar um médico autônomo.

Mas o enquadramento de tais profissionais no cumprimento de mínimos essenciais deveria ser debatido em nossa legislação, já que algumas situações impensadas poderiam surgir, principalmente com a eventual aprovação do Projeto de Lei n. 4.497/01.

Vejamos, por exemplo, o caso dos advogados, já que o Projeto de Lei reconhece a prestação jurisdicional como atividade essencial. Como se daria o atendimento da população carente se a Ordem dos Advogados do Brasil, juntamente com o respectivo sindicato (já que a OAB é um Conselho Profissional e não entidade sindical) resolvesse mobilizar sua categoria para pleitear do Estado melhoria nos valores de honorários advocatícios devidos nos casos de prestação de Assistência Judiciária Gratuita? Como se daria o atendimento da população no caso dos advogados nomeados pelo Estado para defesa de seus interesses nesse período? E quem seria acionado para cumprir o mínimo legal já que se trata de atuação de profissionais autônomos?

Essa é apenas uma hipótese dentre muitas que podem surgir; certamente, a discussão do direito de reivindicação e paralisação dos autônomos, profissionais liberais e pequenos empresários quando vinculados a serviços essenciais mostra-se relevante para toda a sociedade.

Já no tocante ao modelo ideal de solução dos conflitos em serviços essenciais, se o atual modelo judicial brasileiro ou o modelo italiano de Tribunal administrativo, algumas observações são cruciais.

O modelo italiano de Comissão de Garantia é bastante interessante por dispor de funções sancionadoras e preventivas, com indiscutíveis e distintos resultados, pois, além de demonstrar agilidade nas intervenções, tende a desafogar os Tribunais do Trabalho italianos que, assim como no Brasil, sofrem com o excesso de demandas propostas no Poder Judiciário.

Não podemos negar, porém, que a cultura de entrega de soluções dos conflitos a instâncias desvinculadas do Poder Judiciário por parte da população brasileira não tem demonstrado grande efetividade, e a sua aplicação seria complexa.

Demonstração dessa desconfiança são as Comissões de Conciliação Prévia que, apesar de vinculadas aos dissídios individuais de trabalho, não contam com a simpatia dos trabalhadores; até mesmo a arbitragem e a mediação (para os casos de conflitos coletivos de trabalho) são pouco utilizadas pelos particulares e até mesmo pelo Ministério Público do Trabalho – MPT, que dispõe de prerrogativas para aplicar esse instrumento.

Percebe-se que a Itália avançou positivamente na alteração do modelo estatal de solução dos conflitos coletivos relacionados à greve nos serviços públicos essenciais, deixando a esfera judicial para ingressar na solução por via extrajudicial, porém, no Brasil, tal migração seria mais complexa.

Somente diante de radical mudança de cultura e com exemplos de credibilidade que inspirem confiança à população tal alteração prosperaria, já que a Administração Pública e suas instâncias padecem de respeitabilidade por culpa de seus dirigentes máximos, sempre envolvidos em escândalos de corrupção e desvios de finalidade, fatos que lamentavelmente assolam grande parte das esferas estatais extrajudiciárias.

Por fim, há de se concluir que o modelo adotado pela Itália também permanece em fase de construção e consolidação, necessitando de vários aperfeiçoamentos. Porém, o diferencial a ser aplaudido é que, apesar de encontrar vários problemas na solução dos conflitos coletivos envolvidos nos serviços públicos essenciais, o país permanece aberto para a propositura e construção de novos conceitos e regras legislativas, o que se mostra fator relevante.

Ao Brasil cabe, diante do exemplo comparado, abrir mão dos velhos conceitos arraigados e tidos como verdades absolutas para um novo pacto social que envolva tanto os direitos dos empregados quanto o atendimento das necessidades da comunidade, dando, assim, espaço para o diálogo entre os representantes das categorias envolvidas, o que não implica fazer da população massa refém de protestos, como se vê hoje, por exemplo, nos transportes coletivos.

Por fim, com olhos na experiência italiana, devemos orientar nossa eventual alteração legislativa para novos conceitos que aproveitem o momento de reformas para avançarmos e irmos além da iniciativa italiana, construindo uma legislação coerente com a

grandeza e os interesses do Brasil e, dessa maneira, dar mais um passo para a modernização do nosso direito do trabalho – o qual, em comparação a outros ordenamentos, ainda tem muito a evoluir na conjugação da proteção ao direito de greve e defesa dos interesses da sociedade na prestação dos serviços essenciais.

BIBLIOGRAFIA (CONSULTADA E REFERIDA)

ALMEIDA, Amador Paes de. **A nova lei de greve**. São Paulo: Hemeron, 1964.

BARROS, Alice Monteiro de. *Fundamento social da greve*. In: **Curso de Direito Coletivo do Trabalho – Estudos em homenagem ao Ministro Orlando Teixeira da Costa**. Coordenador: FRANCO FILHO, Georgenor de Souza. São Paulo: LTr, 1998.

BARROS, Cássio Mesquita. *A greve no serviço público*. In: **Constitucionalismo Social: Estudos em homenagem ao Ministro Marco Aurélio Mendes de Faria Mello**. Coordenadoras: PELLEGRINA, Maria Aparecida; SILVA, Jane Granzoto Torres da. São Paulo: LTr, 2003.

_____. **O direito de greve na Constituição de 5 de outubro de 1988**. São Paulo: LTr 52-11/1.336.

_____. *O futuro do direito do trabalho*. In: ZAINAGHI, Domingos Sávio e FREDIANI, Yone (coord.). **Novos rumos do direito do trabalho na América Latina**. São Paulo: LTr, 2003.

_____. *Responsabilidade civil do sindicato na greve*. In: **Revista Síntese Trabalhista**. V. 8. N. 98. ago/97. p. 7-21.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. V. 3. tomo III. São Paulo: Saraiva, 1992.

BATALHA, Wilson de Souza Campos. **Sindicatos, sindicalismo**. São Paulo: LTr, 1992.

BELLARDI, Lauralba. In: **Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali**. (Coord.): D'ONGHIA, Madia; RICCI, Maurizio (a cura di). Milano: Giuffrè Editore, 2003.

BELTRAN, Ari Possidônio. **Autotutela nas relações de trabalho**. São Paulo: LTr, 1996.

_____. **Os impactos da integração econômica no direito do trabalho – Globalização e direitos sociais**. São Paulo: LTr, 1998.

_____. *A harmonização de normas e o Direito do Trabalho na União Européia*. In: **Revista da Academia Nacional de Direito do Trabalho**. São Paulo. A. 18. N. 18, 2010, p. 35-49.

BIVALHALVA, Antonio Rodrigues. *Greve*. In: **Revista da Academia Nacional de Direito do Trabalho**. São Paulo. A. 6. N. 6, 1993, p. 35-49.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

BORBA, Joselita Nepomuceno. *Responsabilização pelos danos decorrentes do direito de greve*. In: **Revista LTr**. V. 75. N. 05. mai/2011.

BORGOGELLI, Franca. *Le innovazioni nel sistema sanzionatorio della legge n. 146/90*. In: **Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali: il conflitto coletivo nei servizi pubblici**. Torino: UTET, 2001, p. 47-85.

_____. *Rapresentatività sindacale e consenso nella regolazione dello sciopero nei servizi essenziali*. In: **Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale**. Roma: Anno XVIII, N. 4, out/dez 2007, p. 675-718.

BRAGA, Ilma M. *Ampliação da Lei de Greve*. In: **O que há de novo no Direito do Trabalho**. (Coord.): VIANA, Marco Túlio e RENAULT, Luiz Otávio Linhares. São Paulo: LTr, 1997.

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. **Direito sindical**. São Paulo: LTr, 2000.

CALAMANDREI, Pietro. *Il significato costituzionale Del diritto di sciopero*. In: **Riv. Giur. Lav.** I. 221. (Opere Giuridiche).

CARDOSO, Eliana Borges. *A lei de greve italiana: a busca da harmonização entre os direitos dos trabalhadores e os direitos da comunidade*. In: **Revista LTr**. V. 55, 1991, p. 571-576.

CARINCI, Franco. *Il diritto di sciopero: la nouvelle vague all'assalto della titolarità individuale*. In: **Gionale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali**. Roma: DLRI, Anno XXXI, N. 123, 2009/3, p. 423-469.

CARVALHO, Augusto Cesar Leite de. **Direito do trabalho**. Aracaju: Evocati, 2011.

CHIARELLI, Carlos Alberto Gomes. **Trabalho na Constituição: direito coletivo**. São Paulo: LTr, 1990. V. 2.

COSTA, Dimas. *Greve e sindicalização no serviço público*. In: **Revista de Direito Público**. V. 75. jul/set. 1985.

COSTA, Orlando Teixeira da. **Direito coletivo do trabalho e crise econômica**. São Paulo: LTr, 1991.

COSTA, Valdomiro Lobo da. *A greve na Itália e no Brasil: Estudo de direito comparado*. In: **Revista dos Tribunais**. N. 827, set/2004, p.755-761.

CURZIO, Pietro. **Autonomia collettiva e sciopero nei servizi essenziali**. Bari: Cacucci, 2002.

DEL PUNTA, Riccardo. *Sciopero generale e servizi essenziali*. In: **Diritto delle Relazioni Industriali**. Milano: Giuffrè Editore, Ano XV, N. 2, 2005, p. 423-429.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 10. ed. São Paulo: LTr, 2011.

_____. *Greve no ordenamento jurídico brasileiro*. In: **Revista Síntese Trabalhista**. Porto Alegre: Síntese. V. 1. N. 1. jul/1989.

D'ONGHIA, Madia; RICCI, Maurizio (a cura di). **Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali**. Milano: Giuffrè Editore, 2003.

DUARTE NETO, Bento Herculano. **Direito de greve: aspectos genéricos e legislação brasileira**. São Paulo: LTr, 1993.

FILHO, Evaristo de Moraes. **Introdução ao direito do trabalho**. 8. ed. São Paulo: LTr, 2000.

FONSECA, Fábio Prates da. *Autonomia coletiva e serviços públicos essenciais: a experiência italiana*. In: **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**. N. 31. jul/dez. 2007.

FRANCO FILHO, Georgenor de Souza. **Curso de direito coletivo do trabalho: estudos em homenagem ao ministro Orlando Teixeira da Costa**. Coord: FRANCO FILHO, Georgenor de Souza. São Paulo: LTr, 1998.

_____. **Liberdade sindical e direito de greve no direito comparado – Lineamentos**. São Paulo: LTr, 1992.

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

_____. *A emenda constitucional n. 45/2004 e o exercício do direito de greve nas atividades essenciais e no serviço público*. In: **Revista do Advogado**. São Paulo. A. 25. N. 82, 2005, p. 127-132.

FREITAS JR., Antonio Rodrigues. *Novas perspectivas para o direito coletivo do trabalho no Brasil (ou sobre a premência da disciplina legal da conduta antissindical)*. In: **Revista do Advogado**. São Paulo. A. 30. N. 110, 2010, p. 17-23.

GALANTINO, Luisa. *A greve e a abstenção coletiva de trabalho no âmbito dos serviços públicos essenciais*. In: **Relações de direito coletivo Brasil-Itália**. (Coord.): FREDIANI, Yone e ZAINAGHI, Domingos Sávio. São Paulo: LTr, 2004.

_____; FREDIANI, Yone (trad.). *Direito ao trabalho e Direito do Trabalho no modelo comunitário*. In: MANNRICH, Nelson. **Reforma do mercado de trabalho: a experiência italiana**. São Paulo: LTr, 2010. p. 40-52.

_____. **Diritto sindacale**. Torino: G. Giappichelli Editore, 2008.

_____. *O direito do trabalho na União Européia: tendências evolutivas = Il diritto del lavoro nell'Unione Europea: tendenze evolutive*. In: **Revista Synthesis**. São Paulo. N. 39. jul/dez 2004.

_____. *O processo do trabalho e a efetividade das decisões no ordenamento italiano*. In: **Revista de Direito do Trabalho**. São Paulo. A. 34. N. 130. abr/jun. 2008.

GARCIA, Paulo. **Direito de greve**. Rio de Janeiro: Trabalhistas, 1961.

GENRO, Tarso. **Contribuição à crítica do direito coletivo do trabalho**. São Paulo: LTr, 1988.

GHEZZI, Giorgio. *Rappresentanza e rappresentatività sindacale: esperienza e prospettive della Commissione di garanzia*. In: **Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale**. Roma. Ano XLIX. N. 4, 1998, p. 656-657.

GIUGNI, Gino. **Diritto sindacale**. Bari: Cacucci Editore, 2006.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *A greve no serviço público*. In: **Estudos de direito constitucional: homenagem à professora Maria Garcia**. (Org.): RIBEIRO, Lauro Luis Gomes; BERARDI, Luciana Andrea Accorsi. São Paulo: IOB-Thomson, 2007.

HOUAISS, Antônio e VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

LAMARCA, Antônio. *O direito de greve dos servidores públicos na Constituição Federal de 1988*. In: **Relações coletivas de trabalho. Estudos em homenagem ao Ministro Arnaldo Sussekund**. São Paulo: LTr, 1989. p. 510.

LAVOR, Francisco Osani de. *A greve no contexto democrático*. In: **Revista Síntese Trabalhista**. N. 82. abr. 1996. Porto Alegre. p. 12 e s/s.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **A greve como direito fundamental**. Curitiba: Juruá, 2000.

_____. *A greve do servidor público e os direitos humanos*. In: **Revista LTr: revista legislação e trabalho**. V. 65. N. 12. p. 1459-67. dez/2001.

_____. **Ministério Público do Trabalho: doutrina, jurisprudência e prática: ação civil pública, ação anulatória, inquérito civil**. 3. ed. São Paulo: LTr, 2006.

LEITE, Celso Barroso. *É preciso tirar a greve da Constituição*. In: **LTr - Jornal do V Congresso Brasileiro de Direito Coletivo do Trabalho**. São Paulo. p. 16-17. nov. 1990.

_____. *O anacrônico contra-senso da greve*. In: **LTr - Jornal do IV Congresso Brasileiro de Direito Coletivo do Trabalho**. São Paulo. p. 16-17. dez. 1989.

LEVI, Alberto; FREDIANI, Yone (trad.). *Abstenção coletiva de trabalho dos advogados e a greve dos magistrados: a administração da justiça no ordenamento italiano*. In: **Revista Mestrado em Direito UniFIEO**. Osasco. A. 7. N. 1. V. 8. p. 179-84. jan/jun. 2007.

_____.; FREDIANI, Yone (trad.). *As demissões de trabalhadores subordinados no ordenamento italiano*. In: MANNRICH, Nelson, (coord.). **Reforma do mercado de trabalho: a experiência italiana**. São Paulo: LTr, 2010.

LIRA, Fernanda Barreto. **A greve e os novos movimentos sociais: para além da dogmática jurídica e da doutrina da OIT**. São Paulo: LTr, 2009.

LOBO, Eugênio Roberto Haddock. *A greve no Brasil e sua evolução com o Direito no tempo*. In: **Revista da Academia Nacional de Direito do Trabalho**. A. I. N. 1. 1993.

LOFFREDO, Antonio. (a cura di). **La titolarità del diritto di sciopero**. Bari: Cacucci Editore, 2007.

LOPES, Otávio Brito. *A emenda constitucional n. 45 e o Ministério Público do Trabalho*. In: COUTINHO, Grijalbo Fernandes; FAVA, Marcos Neves (coords). **Justiça do Trabalho: competência ampliada**. São Paulo: LTr, 2005.

LÓPEZ-MONÍS DE CRAVO, Carlos. **O direito de greve: experiências internacionais e doutrina da OIT**. São Paulo: LTr e IBRART, 1986.

LUCA, Carlos Moreira de. *Negociação coletiva no serviço público e disciplina da greve em serviços essenciais na Itália*. In: **Revista LTr** 55-11/1299.

_____. *Origens, natureza jurídica e tipos de greve*. In: **Curso de Direito Coletivo do Trabalho – Estudos em homenagem ao ministro Orlando Teixeira da Costa**. Coordenador: FRANCO FILHO, Georgenor de Souza. São Paulo: LTr, 1998.

MAGANO, Octávio Bueno. **Direito Coletivo do Trabalho**. 2. ed. São Paulo. LTr.

MAGNANI, Mariella. *La disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali alla prova dei fatti*. In: **Rivista Italiana di Diritto del Lavoro**. Milano: Giuffrè Editore, Ano XXIV, 2005, p. 69-82.

_____. *La regolamentazione dello sciopero generali*. In: **Diritto delle Relazioni Industriali**. Milano: Giuffrè Editore, Ano XVIII, N. 1, 2008, p. 59-62.

MAIOR, Jorge Luiz Souto. *A natureza jurídica da greve ditada pela constituição de 1988 e a lei n. 7.783, de 28-06-89*. In: **LTr - Jornal do V Congresso**. São Paulo. N. 5. nov. 1990. p. 19-20.

MANNRICH, Nelson. *A reforma trabalhista 1. A experiência na Itália*. In: MANNRICH, Nelson, (coord.). **Reforma do mercado de trabalho: a experiência italiana**. São Paulo: LTr, 2010.

_____. *O exercício do direito de greve no serviço público*. In: **Revista de Direito Mackenzie**. São Paulo. V. 3, 2002, p. 145-160.

_____. *O exercício do direito de greve no serviço público*. In: ZAINAGHI, Domingos Sávio e FREDIANI, Yone (coord.). **Novos rumos do direito do trabalho na América Latina**. São Paulo. LTr, 2003, p. 249-255.

_____. *A administração pública do trabalho em face da autonomia privada coletiva*. In: MALLET, Estêvão, (org.). **Direito e processo do trabalho: estudos em homenagem ao Prof. Octavio Bueno Magano**. São Paulo: LTr, 1996.

MARCHI, Eduardo Cesar Silveira, **Guia de metodologia jurídica (teses, monografias e artigos)**, Lecce: Edizioni del Grifo, 2004.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito do Trabalho**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

_____. **Greve do servidor público**. São Paulo: Atlas, 2001.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. **Processo Coletivo do Trabalho**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: LTr, 2003.

MARTINEZ, Luciano. **Curso de direito do trabalho: relações individuais, sindicais e coletivas do trabalho**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MELO, Raimundo Simão de. **A greve no direito brasileiro**. São Paulo: LTr, 2006.

_____. *O ministério público do trabalho e as greves em atividades essenciais*. In: **Revista Síntese Trabalhista**. N. 71. mai/1995. p. 17 s/s.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Maildes Alves. **A greve no direito positivo brasileiro**. Porto Alegre: Síntese, 1981.

MENDONÇA, Euclydes José Marchi. *Greve – serviço público e atividades essenciais – necessidade urgente de regulamentação*. In: **Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo**. V. 14. jul/2004. p. 262-268.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Comentários à Lei de Greve**. São Paulo: LTr, 1989.

_____. **Compêndio de Direito Sindical**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2005.

_____. **Curso de Direito do Trabalho**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

_____. **Liberdade Sindical: recopilação de decisões e princípios do Comitê de Liberdade Sindical do Conselho Administrativo**. Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 1997.

_____. **Princípios do Comitê de Liberdade Sindical referentes a greves**. Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 1993.

_____. **Princípios, normas e procedimentos da Organização Internacional do Trabalho referentes a liberdade sindical**. Brasília: OIT e Ministério do Trabalho, 1993.

SIQUEIRA NETO, José Francisco. *Direito de greve e responsabilidade civil*. In: **Revista de Direito do Trabalho**. V. 87. jul/1994. p. 48/56.

PEDUZZI, Maria Cristina Irigoyen. *A greve nos serviços essenciais e nos serviços inadiáveis*. In: **Curso de Direito Coletivo do Trabalho – Estudos em homenagem ao ministro Orlando Teixeira da Costa**. Coord: FRANCO FILHO, Georgenor de Souza. São Paulo: LTr, 1998, p. 484/502.

PELLACANI, Giuseppe. *A greve nos serviços públicos essenciais no ordenamento italiano*. (Trad.) Yone Frediani. In: **Revista de Direito do Trabalho**. V. 33. N. 125. jan/mar. 2007, p. 241-56.

PEREZ DEL CASTILHO, Santiago. **O Direito de greve**. São Paulo: LTr, 1994.

PERONE, Gincarlo. **A ação sindical nos Estados-Membros da União Européia**. São Paulo: LTr, 1996.

_____. *Formas eficazes de solução dos conflitos de trabalho no Direito italiano e na União Européia*. In: FREDIANI, Yone (Coord.) **O direito do trabalho na sociedade contemporânea**. São Paulo: Jurídica Brasileira, 2001.

PINTO JUNIOR, Dirceu B. *Greve e sindicalização dos servidores públicos*. In: **Revista do TRT da 9ª Região**. V. 15. N 2. p. 32. jul/dez. 1990.

PISTORI, Gerson Lacerda. *Direito de greve origens históricas e sua repercussão no Brasil*. In: **Caderno de doutrina e jurisprudência da Escola de Magistratura da 15ª Região**, Campinas, V.1, N.2. p. 37-43. mar/abr 2005. Disponível em : http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/22669/direito_greve.pdf?sequence=1. Acesso em: 28 dez. 2010.

PRADO, Ney (Coord.). **Direito sindical brasileiro: estudos em homenagem ao Prof. Arion Sayão Romita**. São Paulo: LTr, 1998.

PROIA, Giampiero. *Servizi pubblici essenziali e la dichiarazione preventiva della volontà individuale di sciopero*. In: **Argomenti di Diritto del Lavoro**. Padova: CEDAM, N. 3, 2007, p. 619-629.

RAPASSI, Rinaldo Guedes. **Direito de greve de servidores públicos**. São Paulo: LTr, 2005.

REIS, Palhares Moreira. *A greve no serviço público*. In: **Revista Síntese Trabalhista**. N. 60. jun/1994.

RICCI, Maurizio (a cura di). **Sciopero e servizi pubblici essenziali. Commento alla legge n. 146/1990, modificata e integrata dalla legge n. 83/2000.** Torino: G. Giappichelli Editore, 2001.

ROBORTELLA, Luiz Carlos Amorim. *A greve no direito comparado.* In: **Revista da Academia Nacional de Direito do Trabalho.** A. I. N. 1. 1993. p. 79-91.

_____. *Novas reflexões sobre a greve no direito do trabalho.* In: **Genesis Revista de Direito do Trabalho.** N. 94. out/2000.

ROMITA, Arion Sayão. *Greve no setor privado.* In: **Revista Magister de Direito do Trabalho e Previdenciário.** N. 22. jan/fev. 2008.

RUPRECHT, Alfredo J. **Relações Coletivas do Trabalho.** São Paulo: LTr, 1995.

RUSCIANO, Mario; SANTORO PASSARELLI, Giuseppe. **Lo sciopero nei servizi essenziali. Commentario alla legge 12 giugno 1990, n. 146,** Milano: Giuffrè Editore, 1991.

SANTONI, Francesco (a cura di). **Le regole dello sciopero - Commento sistematico alla legge 83/2000,** Napoli. 2001.

SANTORO-PASSARELLI, Giuseppe. **Diritto dei lavori.** 2. ed. Torino: G. Giappichelli, 2004.
_____. *Questioni apperte dello sciopero nei servizi pubblici essenziali.* In: **Diritto delle Relazioni Industriali.** Milano: Giuffrè Editore, Ano XVIII, N. 1, 2008, p. 1-10.

SANTOS, Ronaldo Lima dos. **Teoria das normas coletivas.** 2. ed. São Paulo: LTr, 2009. 344 p.

SILVA, Antônio Álvares da. **Greve no serviço público depois da decisão do STF.** São Paulo: LTr, 2008.

SILVA, Homero Batista Mateus da. **Curso de direito do trabalho aplicado. V. 7: direito coletivo do trabalho.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

_____. *Greve – uma análise dos princípios da Organização Internacional do Trabalho sobre os limites de seu exercício pelos trabalhadores*. Disponível em: <[http://www.fmbrs.com.br/# \[pagina\]Integra_artigos.php?id_a=22&pag=Ihome](http://www.fmbrs.com.br/# [pagina]Integra_artigos.php?id_a=22&pag=Ihome)>. Acesso em: 25 out de 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

_____. **Curso de Direito constitucional positivo**. 19. ed. rev. e atual. V. 1. São Paulo: LTr, 1996.

SILVA, Otávio Pinto e. **Subordinação, autonomia e parassubordinação nas relações de trabalho**. São Paulo: LTr, 2004.

SILVA, Walkure Lopes Ribeiro da. *A disciplina jurídica da greve e as Constituições Republicanas no Brasil*. In: **Revista Synthesis**. São Paulo. N. 19. p. 159-63. jul/dez. 1994.

_____. *Limites ao direito de greve no contexto democrático: a experiência da organização internacional do trabalho*. In: **LTr - Jornal do Congresso**. São Paulo. N. 13. nov/1998, p. 31-33.

_____. *O sindicato e a representação dos trabalhadores: a experiência italiana*. In: MALLET, Estêvão, (coord.); ROBORTELLA, Luiz Carlos Amorim (coord.); RODRIGUES, Sílvia, (et al.). **Direito e processo do trabalho: estudos em homenagem ao Prof. Octavio Bueno Magano**. São Paulo: LTr, 1996. p.284.

MARCHI, Eduardo Cesar Silveira. **Guia de metodologia jurídica (teses, monografias e artigos)**, Lecce: Edizioni del Grifo, 2004.

SOUZA, Ronald Amorim e. **Greve & locaute**. São Paulo: LTr, 2007.

URIARTE, Oscar Ermida. **A flexibilização da greve**. São Paulo: LTr, 2000.

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

VALTICOS, Nicolas. **Derecho Internacional del Trabajo**. Madrid: Tecnos, 1987.

VICECONTE, Massimo. *Democrazia sindacale e profili comparativi. Sciopero: Le nuove tendenze*. In: **Lavoro e Previdenza Oggi**. Roma: Iuridica Editrice, Ano XXXI, ago/set 2004, p. 1299-1311.

VIDAL NETO, Pedro. *O direito de greve: evolução histórica*. In: **Estudos em Homenagem ao Professor Arion Sayão Romita**. São Paulo: LTr, 1998. p. 302-310.

VILHENA, Paulo Emilio Ribeiro de. *Greve e atividade essencial – evolução conceitual*. São Paulo. In: **Revista de Direito do Trabalho**. V. 32. jul/1981, p. 46/52.

ZANGRANDO, Carlos Henrique da Silva. **A greve no direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

ZAINAGHI, Domingos Sávio (coord.). **Relações de direito coletivo Brasil-Itália**. São Paulo: LTr, 2004. 336 p.

ANEXO I – LEGGE 12 GIUGNO 1990, N. 146 MODIFICATA DALLA LEGGE 11 APRILE 2000, N. 83.²⁶⁸

Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge.

TITOLO I
NORME PER GARANTIRE IL FUNZIONAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI
ESSENZIALI

Articolo 1

1. Ai fini della presente legge sono considerati servizi pubblici essenziali, indipendentemente dalla natura giuridica del rapporto di lavoro, anche se svolti in regime di concessione o mediante convenzione, quelli volti a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla vita, alla salute, alla libertà ed alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all'assistenza e previdenza sociale, all'istruzione ed alla libertà di comunicazione.

2. Allo scopo di contemperare l'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, di cui al comma 1, la presente legge dispone le regole da rispettare e le procedure da seguire in caso di conflitto collettivo, per assicurare l'effettività, nel loro contenuto essenziale, dei diritti medesimi, in particolare nei seguenti servizi e limitatamente all'insieme delle prestazioni individuate come indispensabili ai sensi dell'articolo 2:

a) per quanto concerne la tutela della vita, della salute, della libertà e della sicurezza della persona, dell'ambiente e del patrimonio storico-artistico: la sanità; l'igiene pubblica; la protezione civile; la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti urbani e di quelli speciali, tossici e nocivi; le dogane, limitatamente al controllo su animali e su merci deperibili; l'approvvigionamento di energie, prodotti energetici, risorse naturali e beni di prima necessità, nonché la gestione e la manutenzione dei relativi impianti, limitatamente a quanto attiene alla sicurezza degli stessi; l'amministrazione della giustizia, con particolare riferimento a provvedimenti restrittivi della libertà personale ed a quelli cautelari ed urgenti, nonché ai processi penali con imputati in stato di detenzione; i servizi di protezione ambientale e di vigilanza sui beni culturali;

b) per quanto concerne la tutela della libertà di circolazione: i trasporti pubblici urbani ed extraurbani autoferrotranviari, ferroviari, aerei, aeroportuali e quelli marittimi limitatamente al collegamento con le isole;

c) per quanto concerne l'assistenza e la previdenza sociale, nonché gli emolumenti retributivi o comunque quanto economicamente necessario al soddisfacimento delle

²⁶⁸ Pubblicata in Gazzetta Ufficiale del 14 giugno, n. 13

necessità della vita attinenti a diritti della persona costituzionalmente garantiti: i servizi di erogazione dei relativi importi anche effettuati a mezzo del servizio bancario;

d) per quanto riguarda l'istruzione: l'istruzione pubblica, con particolare riferimento all'esigenza di assicurare la continuità dei servizi degli asili nido, delle scuole materne e delle scuole elementari, nonché lo svolgimento degli scrutini finali e degli esami, e l'istruzione universitaria, con particolare riferimento agli esami conclusivi dei cicli di istruzione; e) per quanto riguarda la libertà di comunicazione: le poste, le telecomunicazioni e l'informazione radiotelevisiva pubblica.

Articolo 2

1. Nell'ambito dei servizi pubblici essenziali indicati nell'articolo 1 il diritto di sciopero è esercitato nel rispetto di misure dirette a consentire l'erogazione delle prestazioni indispensabili per garantire le finalità di cui al comma 2 dell'articolo 1, con un preavviso minimo non inferiore a quello previsto nel comma 5 del presente articolo. I soggetti che proclamano lo sciopero hanno l'obbligo di comunicare per iscritto, nel termine di preavviso, la durata e le modalità di attuazione, nonché le motivazioni, dell'astensione collettiva dal lavoro. La comunicazione deve essere data sia alle amministrazioni o imprese che erogano il servizio, sia all'apposito ufficio costituito presso l'autorità competente ad adottare l'ordinanza di cui all'articolo 8, che ne cura l'immediata trasmissione alla Commissione di garanzia di cui all'articolo 12.

2. Le amministrazioni e le imprese erogatrici dei servizi, nel rispetto del diritto di sciopero e delle finalità indicate dal comma 2 dell'articolo 1, ed in relazione alla natura del servizio ed alle esigenze della sicurezza, nonché alla salvaguardia dell'integrità degli impianti, concordano, nei contratti collettivi o negli accordi di cui al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, nonché nei regolamenti di servizio, da emanare in base agli accordi con le rappresentanze del personale di cui all'articolo 47 del medesimo decreto legislativo n. 29 del 1993, le prestazioni indispensabili che sono tenute ad assicurare, nell'ambito dei servizi di cui all'articolo 1, le modalità e le procedure di erogazione e le altre misure dirette a consentire gli adempimenti di cui al comma 1 del presente articolo. Tali misure possono disporre l'astensione dallo sciopero di quote strettamente necessarie di lavoratori tenuti alle prestazioni ed indicare, in tal caso, le modalità per l'individuazione dei lavoratori interessati ovvero possono disporre forme di erogazione periodica e devono altresì indicare intervalli minimi da osservare tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo, quando ciò sia necessario ad evitare che, per effetto di scioperi proclamati in successione da soggetti diversi e che incidono sullo stesso servizio finale o sullo stesso bacino di utenza, sia oggettivamente compromessa la continuità dei servizi pubblici di cui all'articolo 1. Nei predetti contratti o accordi collettivi devono essere in ogni caso previste procedure di raffreddamento e di conciliazione, obbligatorie per entrambe le parti, da esperire prima della proclamazione dello sciopero ai sensi del comma 1. Se non intendono adottare le procedure previste da accordi o contratti collettivi, le parti possono richiedere che il tentativo preventivo di conciliazione si svolga: se lo sciopero ha rilievo locale, presso la prefettura, o presso il comune nel caso di scioperi nei servizi pubblici di competenza dello stesso e salvo il caso in cui l'amministrazione comunale sia parte; se lo sciopero ha rilievo nazionale, presso la competente struttura del Ministero del lavoro e della previdenza sociale. Qualora le prestazioni indispensabili e le altre misure di cui al presente articolo non siano previste dai contratti o accordi collettivi o dai codici di autoregolamentazione, o se previste non siano valutate idonee, la Commissione di garanzia adotta, nelle forme di cui all'articolo 13,

comma 1, lettera a), la provvisoria regolamentazione compatibile con le finalità del comma 3. Le amministrazioni e le imprese erogatrici dei servizi di trasporto sono tenute a comunicare agli utenti, contestualmente alla pubblicazione degli orari dei servizi ordinari, l'elenco dei servizi che saranno garantiti comunque in caso di sciopero e i relativi orari, come risultano definiti dagli accordi previsti al presente comma.

3. I soggetti che promuovono lo sciopero con riferimento ai servizi pubblici essenziali di cui all'articolo 1 o che vi aderiscono, i lavoratori che esercitano il diritto di sciopero, le amministrazioni e le imprese erogatrici dei servizi sono tenuti all'effettuazione delle prestazioni indispensabili, nonché al rispetto delle modalità e delle procedure di erogazione e delle altre misure di cui al comma 2.

4. La Commissione di cui all'articolo 12 valuta l'idoneità delle prestazioni individuate ai sensi del comma 2. A tale scopo, le determinazioni pattizie ed i regolamenti di servizio nonché i codici di autoregolamentazione e le regole di condotta vengono comunicati tempestivamente alla Commissione a cura delle parti interessate.

5. Al fine di consentire all'amministrazione o all'impresa erogatrice del servizio di predisporre le misure di cui al comma 2 ed allo scopo altresì, di favorire lo svolgimento di eventuali tentativi di composizione del conflitto e di consentire all'utenza di usufruire di servizi alternativi, il preavviso di cui al comma 1 non può essere inferiore a dieci giorni. Nei contratti collettivi, negli accordi di cui al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, nonché nei regolamenti di servizio da emanare in base agli accordi con le rappresentanze del personale di cui all'articolo 47 del medesimo decreto legislativo n. 29 del 1993 e dei codici di autoregolamentazione di cui all'articolo 2-bis della presente legge possono essere determinati termini superiori²⁶⁹

6. Le amministrazioni o le imprese erogatrici dei servizi di cui all'articolo 1 sono tenute a dare comunicazione agli utenti, nelle forme adeguate, almeno cinque giorni prima dell'inizio dello sciopero, dei modi e dei tempi di erogazione dei servizi nel corso dello sciopero e delle misure per la riattivazione degli stessi; debbono, inoltre, garantire e rendere nota la pronta riattivazione del servizio, quando l'astensione dal lavoro sia terminata. Salvo che sia intervenuto un accordo tra le parti ovvero vi sia stata una richiesta da parte della Commissione di garanzia o dell'autorità competente ad emanare l'ordinanza di cui all'articolo 8, la revoca spontanea dello sciopero proclamato, dopo che è stata data informazione all'utenza ai sensi del presente comma, costituisce forma sleale di azione sindacale e viene valutata dalla Commissione di garanzia ai fini previsti dall'articolo 4, commi da 2 a 4-bis. Il servizio pubblico radiotelevisivo è tenuto a dare tempestiva diffusione a tali comunicazioni, fornendo informazioni complete sull'inizio, la durata, le misure alternative e le modalità dello sciopero nel corso di tutti i telegiornali e giornali radio. Sono inoltre tenuti a dare le medesime informazioni i giornali quotidiani e le emittenti radiofoniche e televisive che si avvalgano di finanziamenti o, comunque, di agevolazioni tariffarie, creditizie o fiscali previste da leggi dello Stato. Le amministrazioni e le imprese erogatrici dei servizi hanno l'obbligo di fornire tempestivamente alla Commissione di garanzia che ne faccia richiesta le informazioni riguardanti gli scioperi proclamati ed La Corte costituzionale, con sentenza 27 maggio 1996, n. 171, ha dichiarato

²⁶⁹ La Corte costituzionale, con sentenza 27 maggio 1996, n. 171, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 5 dell'art.2 nella parte in cui non prevede, nel caso dell'astensione collettiva dall'attività giudiziaria degli avvocati, l'obbligo d'un congruo preavviso e di un ragionevole limite temporale dell'astensione e non prevede altresì gli strumenti idonei a individuare e assicurare le prestazioni essenziali, nonché le procedure e le misure conseguenziali nell'ipotesi di inosservanza.

l'illegittimità costituzionale del comma 5 dell'art.2 nella parte in cui non prevede, nel caso dell'astensione collettiva dall'attività giudiziaria degli avvocati, l'obbligo d'un congruo preavviso e di un ragionevole limite temporale dell'astensione e non prevede altresì gli strumenti idonei a individuare e assicurare le prestazioni essenziali, nonché le procedure e le misure conseguenziali nell'ipotesi di inosservanza.effettuati, le revoche, le sospensioni ed i rinvii degli scioperi proclamati, e le relative motivazioni, nonché le cause di insorgenza dei conflitti. La violazione di tali obblighi viene valutata dalla Commissione di garanzia ai fini di cui all'articolo 4, comma 4-sexies.

7. Le disposizioni del presente articolo in tema di preavviso minimo e di indicazione della durata non si applicano nei casi di astensione dal lavoro in difesa dell'ordine costituzionale, o di protesta per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori.

Articolo 2/bis

1.L'astensione collettiva dalle prestazioni, ai fini di protesta o di rivendicazione di categoria, da parte di lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori, che incida sulla funzionalità dei servizi pubblici di cui all'articolo 1, è esercitata nel rispetto di misure dirette a consentire l'erogazione delle prestazioni indispensabili di cui al medesimo articolo. A tale fine la Commissione di garanzia di cui all'articolo 12 promuove l'adozione, da parte delle associazioni o degli organismi di rappresentanza delle categorie interessate, di codici di autoregolamentazione che realizzino, in caso di astensione collettiva, il contemperamento con i diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui all'articolo 1. Se tali codici mancano o non sono valutati idonei a garantire le finalità di cui al comma 2 dell'articolo 1, la Commissione di garanzia, sentite le parti interessate nelle forme previste dall'articolo 13, comma 1, lettera a), delibera la provvisoria regolamentazione. I codici di autoregolamentazione devono in ogni caso prevedere un termine di preavviso non inferiore a quello indicato al comma 5 dell'articolo 2, l'indicazione della durata e delle motivazioni dell'astensione collettiva, ed assicurare in ogni caso un livello di prestazioni compatibile con le finalità di cui al comma 2 dell'articolo 1. In caso di violazione dei codici di autoregolamentazione, fermo restando quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 2, la Commissione di garanzia valuta i comportamenti e adotta le sanzioni di cui all'articolo 4.

Articolo 3

1.Quando lo sciopero riguardi i servizi di trasporto da e per le isole, le imprese erogatrici dei servizi sono tenute a garantire, d'intesa con le organizzazioni sindacali e in osservanza di quanto previsto al comma 2 dell'articolo 2, le prestazioni indispensabili per la circolazione delle persone nel territorio nazionale e per il rifornimento delle merci necessarie per l'approvvigionamento delle popolazioni, nonché per la continuità delle attività produttive nei servizi pubblici essenziali relativamente alle prestazioni indispensabili di cui all'articolo 2, dandone comunicazione agli utenti con le modalità di cui al comma 6 dell'articolo 2.

Articolo 4

1. I lavoratori che si astengono dal lavoro in violazione delle disposizioni dei commi 1 e 3 dell'articolo 2 o che, richiesti dell'effettuazione delle prestazioni di cui al comma 2 del medesimo articolo, non prestino la propria consueta attività, sono soggetti a sanzioni disciplinari proporzionate alla gravità dell'infrazione, con esclusione delle misure estintive del rapporto o di quelle che comportino mutamenti definitivi dello stesso. In caso di sanzioni disciplinari di carattere pecuniario, il relativo importo è versato dal datore di

lavoro all'Istituto nazionale della previdenza sociale, gestione dell'assicurazione obbligatoria per la disoccupazione involontaria.

2. Nei confronti delle organizzazioni dei lavoratori che proclamano uno sciopero, o ad esso aderiscono in violazione delle disposizioni di cui all'articolo 2, sono sospesi i permessi sindacali retribuiti ovvero i contributi sindacali comunque trattenuti dalla retribuzione, ovvero entrambi, per la durata dell'astensione stessa e comunque per un ammontare economico complessivo non inferiore a lire 5.000.000 e non superiore a lire 50.000.000 tenuto conto della consistenza associativa, della gravità della violazione e della eventuale recidiva, nonché della gravità degli effetti dello sciopero sul servizio pubblico. Le medesime organizzazioni sindacali possono altresì essere escluse dalle trattative alle quali partecipino per un periodo di due mesi dalla cessazione del comportamento. I contributi sindacali trattenuti sulla retribuzione sono devoluti all'Istituto nazionale della previdenza sociale, gestione dell'assicurazione obbligatoria per la disoccupazione involontaria.²⁷⁰

3. (Comma abrogato dall'art. 3, l. 11 aprile 2000, n. 83)

4. I dirigenti responsabili delle amministrazioni pubbliche e i legali rappresentanti delle imprese e degli enti che erogano i servizi di cui all'articolo 1, comma 1, che non osservino le disposizioni previste dal comma 2 dell'articolo 2 o gli obblighi derivanti dagli accordi o contratti collettivi di cui allo stesso articolo 2, comma 2, o dalla regolazione provvisoria della Commissione di garanzia, o che non prestino correttamente l'informazione agli utenti di cui all'articolo 2, comma 6, sono soggetti alla sanzione amministrativa pecuniaria da lire 5.000.000 a lire 50.000.000, tenuto conto della gravità della violazione, dell'eventuale recidiva, dell'incidenza di essa sull'insorgenza o sull'aggravamento di conflitti e sul pregiudizio eventualmente arrecato agli utenti. Alla medesima sanzione sono soggetti le associazioni e gli organismi rappresentativi dei lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori, in solido con i singoli lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori, che aderendo alla protesta si siano astenuti dalle prestazioni, in caso di violazione dei codici di autoregolamentazione di cui all'articolo 2-bis, o della regolazione provvisoria della Commissione di garanzia e in ogni altro caso di violazione dell'articolo 2, comma 3. Nei casi precedenti, la sanzione viene applicata con ordinanza-ingiunzione della direzione provinciale del lavoro-sezione ispettorato del lavoro.

4-bis. Qualora le sanzioni previste ai commi 2 e 4 non risultino applicabili, perché le organizzazioni sindacali che hanno promosso lo sciopero o vi hanno aderito non fruiscono dei benefici di ordine patrimoniale di cui al comma 2 o non partecipano alle trattative, la Commissione di garanzia delibera in via sostitutiva una sanzione amministrativa pecuniaria a carico di coloro che rispondono legalmente per l'organizzazione sindacale responsabile, tenuto conto della consistenza associativa, della gravità della violazione e della eventuale recidiva, nonché della gravità degli effetti dello sciopero sul servizio pubblico, da un minimo di lire 5.000.000 ad un massimo di lire 50.000.000. La sanzione viene applicata con ordinanza-ingiunzione della direzione provinciale del lavoro-sezione ispettorato del lavoro.

4-ter. Le sanzioni di cui al presente articolo sono raddoppiate nel massimo se l'astensione collettiva viene effettuata nonostante la delibera di invito della Commissione di garanzia emanata ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettere c), d), e) ed h).

²⁷⁰ La Corte costituzionale, con sentenza 24 febbraio 1995, n. 57, ha dichiarato: l'illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art.4 nella parte in cui non prevede che la sospensione dei benefici di ordine patrimoniale ivi previsti avvenga su indicazione della Commissione di cui all'art. 12.

4-quater. Su richiesta delle parti interessate, delle associazioni degli utenti rappresentative ai sensi della legge 30 luglio 1998, n. 281, delle autorità nazionali o locali che vi abbiano interesse o di propria iniziativa, la Commissione di garanzia apre il procedimento di valutazione del comportamento delle organizzazioni sindacali che proclamano lo sciopero o vi aderiscono, o delle amministrazioni e delle imprese interessate, ovvero delle associazioni La Corte costituzionale, con sentenza 24 febbraio 1995, n. 57, ha dichiarato: l'illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art.4 nella parte in cui non prevede che la sospensione dei benefici di ordine patrimoniale ivi previsti avvenga su indicazione della Commissione di cui all'art. 12.o organismi di rappresentanza dei lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori, nei casi di astensione collettiva di cui agli articoli 2 e 2-bis. L'apertura del procedimento viene notificata alle parti, che hanno trenta giorni per presentare osservazioni e per chiedere di essere sentite. Decorso tale termine e comunque non oltre sessanta giorni dall'apertura del procedimento, la Commissione formula la propria valutazione e, se valuta negativamente il comportamento, tenuto conto anche delle cause di insorgenza del conflitto, delibera le sanzioni ai sensi del presente articolo, indicando il termine entro il quale la delibera deve essere eseguita con avvertenza che dell'avvenuta esecuzione deve essere data comunicazione alla Commissione di garanzia nei trenta giorni successivi, cura la notifica della delibera alle parti interessate e, ove necessario, la trasmette alla direzione provinciale del lavoro-sezione ispettorato del lavoro competente.

4-quinquies. L'INPS trasmette trimestralmente alla Commissione di garanzia i dati conoscitivi sulla devoluzione dei contributi sindacali per gli effetti di cui al comma 2.

4-sexies. I dirigenti responsabili delle amministrazioni pubbliche ed i legali rappresentanti degli enti e delle imprese che nel termine indicato per l'esecuzione della delibera della Commissione di garanzia non applichino le sanzioni di cui al presente articolo, ovvero che non forniscano nei successivi trenta giorni le informazioni di cui all'articolo 2, comma 6, sono soggetti ad una sanzione amministrativa pecuniaria da lire 400.000 a lire 1.000.000 per ogni giorno di ritardo ingiustificato. La sanzione amministrativa pecuniaria viene deliberata dalla Commissione di garanzia tenuto conto della gravità della violazione e della eventuale recidiva, ed applicata con ordinanza-ingiunzione della direzione provinciale del lavoro-sezione ispettorato del lavoro, competente per territorio.²⁷¹

Articolo 5

Le amministrazioni o le imprese erogatrici di servizi di cui all'articolo 1 sono tenute a rendere pubblico tempestivamente il numero dei lavoratori che hanno partecipato allo sciopero, la durata dello stesso e la misura delle trattenute effettuate secondo la disciplina vigente.

Articolo 6

1.(Aggiunge due commi all'art. 28, l. 20 maggio 1970, n. 300).

Articolo 7

1. La disciplina di cui all'articolo 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300, si applica anche in caso di violazione di clausole concernenti i diritti e l'attività del sindacato contenute negli accordi di cui al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive

²⁷¹ Le sanzioni previste dal presente articolo non si applicano alle violazioni commesse anteriormente al 31 dicembre 1999 (art. 16, l. 11 aprile 2000, n. 83).

modificazioni, e nei contratti collettivi di lavoro, che disciplinano il rapporto di lavoro nei servizi di cui alla presente legge

Articolo 7/bis

1. Le associazioni degli utenti riconosciute ai fini della legge 30 luglio 1998, n. 281, sono legittimate ad agire in giudizio ai sensi dell'articolo 3 della citata legge, in deroga alla procedura di conciliazione di cui al comma 3 dello stesso articolo, anche al solo fine di ottenere la pubblicazione, a spese del responsabile, della sentenza che accerta la violazione dei diritti degli utenti, limitatamente ai casi seguenti: a) nei confronti delle organizzazioni sindacali responsabili, quando lo sciopero sia stato revocato dopo la comunicazione all'utenza al di fuori dei casi di cui all'articolo 2, comma 6, e quando venga effettuato nonostante la delibera di invito della Commissione di garanzia di differirlo ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettere c), d), e) ed h), e da ciò consegua un pregiudizio al diritto degli utenti di usufruire con certezza dei servizi pubblici; b) nei confronti delle amministrazioni, degli enti o delle imprese che erogano i servizi di cui all'articolo 1, qualora non vengano fornite adeguate informazioni agli utenti ai sensi dell'articolo 2, comma 6, e da ciò consegua un pregiudizio al diritto degli utenti di usufruire dei servizi pubblici secondo standard di qualità e di efficienza.

Articolo 8

1. Quando sussista il fondato pericolo di un pregiudizio grave e imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui all'articolo 1, comma 1, che potrebbe essere cagionato dall'interruzione o dalla alterazione del funzionamento dei servizi pubblici di cui all'articolo 1, conseguente all'esercizio dello sciopero o a forme di astensione collettiva di lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori, su segnalazione della Commissione di garanzia ovvero, nei casi di necessità e urgenza, di propria iniziativa, informando previamente la Commissione di garanzia, il Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui delegato, se il conflitto ha rilevanza nazionale o interregionale, ovvero, negli altri casi, il prefetto o il corrispondente organo nelle regioni a statuto speciale, informati i presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, invitano le parti a desistere dai comportamenti che determinano la situazione di pericolo, esperiscono un tentativo di conciliazione, da esaurire nel più breve tempo possibile, e se il tentativo non riesce, adottano con ordinanza le misure necessarie a prevenire il pregiudizio ai diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui all'articolo 1, comma 1.²⁷²

2. L'ordinanza può disporre il differimento dell'astensione collettiva ad altra data, anche unificando astensioni collettive già proclamate, la riduzione della sua durata ovvero prescrivere l'osservanza da parte dei soggetti che la proclamano, dei singoli che vi aderiscono e delle amministrazioni o imprese che erogano il servizio, di misure idonee ad assicurare livelli di funzionamento del servizio pubblico compatibili con la salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui all'articolo 1, comma 1. Qualora la Commissione di garanzia, nella sua segnalazione o successivamente, abbia formulato una proposta in ordine alle misure da adottare con l'ordinanza al fine di evitare il pregiudizio ai predetti diritti, l'autorità competente ne tiene conto. L'ordinanza è adottata non meno di quarantotto ore prima dell'inizio dell'astensione collettiva, salvo che sia

²⁷² A decorrere dalla data di nomina del primo governo costituito a seguito delle prime elezioni politiche successive all'entrata in vigore del d.lg. 30 luglio 1999, n. 300, le prefetture sono trasformate in uffici territoriali del governo; il prefetto preposto a tale ufficio nel capoluogo della regione assume anche le funzioni di commissario del governo.

ancora in corso il tentativo di conciliazione o vi siano ragioni di urgenza, e deve specificare il periodo di tempo durante il quale i provvedimenti dovranno essere osservati dalle parti.

3. L'ordinanza viene portata a conoscenza dei destinatari mediante comunicazione da effettuare, a cura dell'autorità che l'ha emanata, ai soggetti che promuovono l'azione, alle amministrazioni o alle imprese erogatrici del servizio ed alle persone fisiche i cui nominativi siano eventualmente indicati nella stessa, nonché mediante affissione nei luoghi di lavoro, da compiere a cura dell'amministrazione o dell'impresa erogatrice. Dell'ordinanza viene altresì data notizia mediante adeguate forme di pubblicazione sugli organi di stampa, nazionali o locali, o mediante diffusione attraverso la radio e la televisione.

4. Dei provvedimenti adottati ai sensi del presente articolo, il Presidente del Consiglio dei ministri dà comunicazione alle Camere.

Articolo 9

1. L'inosservanza da parte dei singoli prestatori di lavoro, professionisti o piccoli imprenditori delle disposizioni contenute nell'ordinanza di cui all'articolo 8 è assoggettata alla sanzione amministrativa pecuniaria per ogni giorno di mancata ottemperanza, determinabile, con riguardo alla gravità dell'infrazione ed alle condizioni economiche dell'agente, da un minimo di lire 500.000 ad un massimo di lire 1.000.000. Le organizzazioni dei lavoratori, le associazioni e gli organismi di rappresentanza dei lavoratori autonomi, professionisti e piccoli imprenditori, che non ottemperano all'ordinanza di cui all'articolo 8 sono puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria da lire 5.000.000 a lire 50.000.000 per ogni giorno di mancata ottemperanza, a seconda della consistenza economica dell'organizzazione, associazione o organismo rappresentativo e della gravità delle conseguenze dell'infrazione. Le sanzioni sono irrogate con decreto della stessa autorità che ha emanato l'ordinanza e sono applicate con ordinanza-ingiunzione della direzione provinciale del lavoro-sezione ispettorato del lavoro .

2. In caso di inosservanza delle disposizioni contenute nell'ordinanza di cui all'articolo 8 i preposti al settore nell'ambito delle amministrazioni, degli enti o delle imprese erogatrici di servizi sono soggetti alla sanzione amministrativa della sospensione dall'incarico, ai sensi dell'articolo 20, comma primo, della legge 24 novembre 1981, n. 689, per un periodo non inferiore a trenta giorni e non superiore a un anno.

3. Le somme percepite ai sensi del comma 1 sono devolute all'Istituto nazionale della previdenza sociale, gestione dell'assicurazione obbligatoria per la disoccupazione involontaria.

4. Le sanzioni sono irrogate con decreto dalla stessa autorità che ha emanato l'ordinanza. Avverso il decreto è proponibile impugnazione ai sensi degli articoli 22 e seguenti della legge 24 novembre 1981, n. 689.²⁷³

Articolo 10

1. I soggetti che promuovono lo sciopero, le amministrazioni, le imprese e i singoli prestatori di lavoro destinatari del provvedimento, che ne abbiano interesse, possono

²⁷³ Le sanzioni previste dal presente articolo non si applicano alle violazioni commesse anteriormente al 31 dicembre 1999 (art. 16, l. 11 aprile 2000, n. 83).

promuovere ricorso contro l'ordinanza prevista dall'articolo 8, comma 2, nel termine di sette giorni dalla sua comunicazione o, rispettivamente, dal giorno successivo a quello della sua affissione nei luoghi di lavoro, avanti al tribunale amministrativo regionale competente. La proposizione del ricorso non sospende l'immediata esecutività dell'ordinanza.

2. Se ricorrono fondati motivi il tribunale amministrativo regionale, acquisite le deduzioni delle parti, nella prima udienza utile, sospende il provvedimento impugnato anche solo limitatamente alla parte in cui eccede l'esigenza di salvaguardia di cui all'articolo 8, comma

Articolo 11

1 Abroga gli artt. 330 e 333, c.p.

TITOLO II

ISTITUZIONE DELLA COMMISSIONE PER LE RELAZIONI SINDACALI NEI SERVIZI PUBBLICI

Articolo 12

1. È istituita una Commissione di garanzia dell'attuazione della legge, al fine di valutare l'idoneità delle misure volte ad assicurare il contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, di cui al comma 1 dell'articolo 1.

2. La Commissione è composta da nove membri, scelti, su designazione dei Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, tra esperti in materia di diritto costituzionale, di diritto del lavoro e di relazioni industriali, e nominati con decreto del Presidente della Repubblica; essa può avvalersi della consulenza di esperti di organizzazione dei servizi pubblici essenziali interessati dal conflitto, nonché di esperti che si siano particolarmente distinti nella tutela degli utenti. La Commissione si avvale di personale, anche con qualifica dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche in posizione di comando o fuori ruolo, adottando a tale fine i relativi provvedimenti. Per i dipendenti pubblici si applica la disposizione di cui all'articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127. La Commissione individua, con propria deliberazione, i contingenti di personale di cui avvalersi nel limite massimo di trenta unità. Il personale in servizio presso la Commissione in posizione di comando o fuori ruolo conserva lo stato giuridico e il trattamento economico fondamentale delle amministrazioni di provenienza, a carico di queste ultime. Allo stesso personale spettano un'indennità nella misura prevista per il personale dei ruoli della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché gli altri trattamenti economici accessori previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro. I trattamenti accessori gravano sul fondo di cui al comma 5. Non possono far parte della Commissione i parlamentari e le persone che rivestano altre cariche pubbliche elettive, ovvero cariche in partiti politici, in organizzazioni sindacali o in associazioni di datori di lavoro, nonché coloro che abbiano comunque con i suddetti organismi ovvero con amministrazioni od imprese di erogazione di servizi pubblici rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza.

3. La Commissione elegge nel suo seno il presidente; è nominata per un triennio e i suoi membri possono essere confermati una sola volta.

4. La Commissione stabilisce le modalità del proprio funzionamento. Acquisisce, anche mediante audizioni, dati e informazioni dalle pubbliche amministrazioni, dalle organizzazioni sindacali e dalle imprese, nonché dalle associazioni degli utenti dei servizi pubblici essenziali. Può avvalersi, altresì, delle attività del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), nonché di quelle degli Osservatori del mercato del lavoro e dell'Osservatorio del pubblico impiego.

5. La Commissione provvede all'autonoma gestione delle spese relative al proprio funzionamento, nei limiti degli stanziamenti previsti da un apposito fondo istituito a tale scopo nel bilancio dello Stato. Il rendiconto della gestione finanziaria è soggetto al controllo della Corte dei conti. Le norme dirette a disciplinare la gestione delle spese, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato, sono approvate con decreto del Presidente della Repubblica da emanarsi ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro del tesoro, sentita la predetta Commissione.

6. All'onere derivante dall'attuazione del presente articolo, pari a lire 2.300 milioni per ciascuno degli anni 1990, 1991 e 1992, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1990-1992, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1990 all'uopo utilizzando l'accantonamento «Norme dirette a garantire il funzionamento dei servizi pubblici essenziali nell'ambito della tutela del diritto di sciopero e istituzione della Commissione per le relazioni sindacali nei servizi pubblici». Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Articolo 13

1. La Commissione:

a) valuta, anche di propria iniziativa, sentite le organizzazioni dei consumatori e degli utenti riconosciute ai fini dell'elenco di cui alla legge 30 luglio 1998, n. 281, che siano interessate ed operanti nel territorio di cui trattasi, le quali possono esprimere il loro parere entro il termine stabilito dalla Commissione medesima, l'idoneità delle prestazioni indispensabili, delle procedure di raffreddamento e conciliazione e delle altre misure individuate ai sensi del comma 2 dell'articolo 2 a garantire il contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, di cui al comma 1 dell'articolo 1, e qualora non le giudichi idonee sulla base di specifica motivazione, sottopone alle parti una proposta sull'insieme delle prestazioni, procedure e misure da considerarsi indispensabili. Le parti devono pronunciarsi sulla proposta della Commissione entro quindici giorni dalla notifica. Se non si pronunciano, la Commissione, dopo avere verificato, in seguito ad apposite audizioni da svolgere entro il termine di venti giorni, l'indisponibilità delle parti a raggiungere un accordo, adotta con propria delibera la provvisoria regolamentazione delle prestazioni indispensabili, delle procedure di raffreddamento e di conciliazione e delle altre misure di contemperamento, comunicandola alle parti interessate, che sono tenute ad osservarla agli effetti dell'articolo 2, comma 3, fino al raggiungimento di un accordo valutato idoneo. Nello stesso modo la Commissione valuta i codici di autoregolamentazione di cui all'articolo 2-bis, e provvede nel caso in cui manchino o non siano idonei ai sensi della presente lettera. La Commissione, al fine della provvisoria regolamentazione di cui alla presente lettera, deve tenere conto delle previsioni degli atti di autoregolamentazione vigenti in settori analoghi o simili nonché degli accordi sottoscritti nello stesso settore dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Nella provvisoria regolamentazione, le prestazioni indispensabili devono essere individuate in modo da non compromettere, per la durata della regolamentazione stessa, le

esigenze fondamentali di cui all'articolo 1; salvo casi particolari, devono essere contenute in misura non eccedente mediamente il 50 per cento delle prestazioni normalmente erogate e riguardare quote strettamente necessarie di personale non superiori mediamente ad un terzo del personale normalmente utilizzato per la piena erogazione del servizio nel tempo interessato dallo sciopero, tenuto conto delle condizioni tecniche e della sicurezza. Si deve comunque tenere conto dell'utilizzabilità dei servizi alternativi o forniti da imprese concorrenti. Quando, per le finalità di cui all'articolo 1, è necessario assicurare fasce orarie di erogazione dei servizi, questi ultimi devono essere garantiti nella misura di quelli normalmente offerti e pertanto non rientrano nella predetta percentuale del 50 per cento. Eventuali deroghe da parte della Commissione, per casi particolari, devono essere adeguatamente motivate con specifico riguardo alla necessità di garantire livelli di funzionamento e di sicurezza strettamente occorrenti all'erogazione dei servizi, in modo da non compromettere le esigenze fondamentali di cui all'articolo 1. I medesimi criteri previsti per la individuazione delle prestazioni indispensabili ai fini della provvisoria regolamentazione costituiscono parametri di riferimento per la valutazione, da parte della Commissione, dell'idoneità degli atti negoziali e di autoregolamentazione. Le delibere adottate dalla Commissione ai sensi della presente lettera sono immediatamente trasmesse ai Presidenti delle Camere;

b) esprime il proprio giudizio sulle questioni interpretative o applicative dei contenuti degli accordi o codici di autoregolamentazione di cui al comma 2 dell'articolo 2 e all'articolo 2-bis per la parte di propria competenza su richiesta congiunta delle parti o di propria iniziativa. Su richiesta congiunta delle parti interessate, la Commissione può inoltre emanare un lodo sul merito della controversia. Nel caso in cui il servizio sia svolto con il concorso di una pluralità di amministrazioni ed imprese la Commissione può convocare le amministrazioni e le imprese interessate, incluse quelle che erogano servizi strumentali, accessori o collaterali, e le rispettive organizzazioni sindacali, e formulare alle parti interessate una proposta intesa a rendere omogenei i regolamenti di cui al comma 2 dell'articolo 2, tenuto conto delle esigenze del servizio nella sua globalità;

c) ricevuta la comunicazione di cui all'articolo 2, comma 1, può assumere informazioni o convocare le parti in apposite audizioni, per verificare se sono stati esperiti i tentativi di conciliazione e se vi sono le condizioni per una composizione della controversia, e nel caso di conflitti di particolare rilievo nazionale può invitare, con apposita delibera, i soggetti che hanno proclamato lo sciopero a differire la data dell'astensione dal lavoro per il tempo necessario a consentire l'ulteriore tentativo di mediazione;

d) indica immediatamente ai soggetti interessati eventuali violazioni delle disposizioni relative al preavviso, alla durata massima, all'esperimento delle procedure preventive di raffreddamento e di conciliazione, ai periodi di franchigia, agli intervalli minimi tra successive proclamazioni, e ad ogni altra prescrizione riguardante la fase precedente all'astensione collettiva, e può invitare, con apposita delibera, i soggetti interessati a riformulare la proclamazione in conformità alla legge e agli accordi o codici di autoregolamentazione differendo l'astensione dal lavoro ad altra data;

e) rileva l'eventuale concomitanza tra interruzioni o riduzioni di servizi pubblici alternativi, che interessano il medesimo bacino di utenza, per effetto di astensioni collettive proclamate da soggetti sindacali diversi e può invitare i soggetti la cui proclamazione sia stata comunicata successivamente in ordine di tempo a differire l'astensione collettiva ad altra data;

f) segnala all'autorità competente le situazioni nelle quali dallo sciopero o astensione collettiva può derivare un imminente e fondato pericolo di pregiudizio ai diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui all'articolo 1, comma 1, e formula proposte in ordine alla misure da adottare con l'ordinanza di cui all'articolo 8 per prevenire il predetto pregiudizio;

g) assume informazioni dalle amministrazioni e dalle imprese erogatrici di servizi di cui all'articolo 1, che sono tenute a fornirle nel termine loro indicato, circa l'applicazione delle delibere sulle sanzioni ai sensi dell'articolo 4, circa gli scioperi proclamati; nei casi di conflitto di particolare rilievo nazionale, può acquisire dalle medesime amministrazioni e imprese, e dalle altre parti interessate, i termini economici e normativi della controversia e sentire le parti interessate, per accertare le cause di insorgenza dei conflitti, ai sensi dell'articolo 2, comma 6, e gli aspetti che riguardano l'interesse degli utenti; può acquisire dall'INPS, che deve fornirli entro trenta giorni dalla richiesta, dati analitici relativamente alla devoluzione dei contributi sindacali per effetto dell'applicazione delle sanzioni previste dall'articolo 4;

h) se rileva comportamenti della amministrazioni o imprese che erogano i servizi di cui all'articolo 1 in evidente violazione della presente legge o delle procedure previste da accordi o contratti collettivi o comportamenti illegittimi che comunque possano determinare l'insorgenza o l'aggravamento di conflitti in corso, invita, con apposita delibera, le amministrazioni o le imprese predette a desistere dal comportamento e ad osservare gli obblighi derivanti dalla legge o da accordi o contratti collettivi;

i) valuta, con la procedura prevista dall'articolo 4, comma 4-quater, il comportamento delle parti e se rileva eventuali inadempienze o violazioni degli obblighi che derivano dalla presente legge, degli accordi o contratti collettivi sulle prestazioni indispensabili, delle procedure di raffreddamento e conciliazione e delle altre misure di contemperamento, o dei codici di autoregolamentazione, di cui agli articoli 2, commi 1 e 2, e 2- bis, considerate anche le cause di insorgenza del conflitto, delibera le sanzioni previste dall'articolo 4 e, per quanto disposto dal comma 1 dell'articolo 4, prescrive al datore di lavoro di applicare le sanzioni disciplinari;

l) assicura forme adeguate e tempestive di pubblicità delle proprie delibere, con particolare riguardo alle delibere di invito di cui alle lettere c), d), e) ed h), e può richiedere la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale di comunicati contenenti gli accordi o i codici di autoregolamentazione di ambito nazionale valutati idonei o le eventuali provvisorie regolamentazioni da essa deliberate in mancanza di accordi o codici idonei. Le amministrazioni e le imprese erogatrici di servizi hanno l'obbligo di rendere note le delibere della Commissione, nonché gli accordi o contratti collettivi di cui all'articolo 2, comma 2, mediante affissione in luogo accessibile a tutti;

m) riferisce ai Presidenti delle Camere, su richiesta dei medesimi o di propria iniziativa, sugli aspetti di propria competenza dei conflitti nazionali e locali relativi a servizi pubblici essenziali, valutando la conformità della condotta tenuta dai soggetti collettivi ed individuali, dalle amministrazioni e dalle imprese, alle norme di autoregolamentazione o alle clausole sulle prestazioni indispensabili;

n) trasmette gli atti e le pronunce di propria competenza ai Presidenti delle Camere e al Governo, che ne assicura la divulgazione tramite i mezzi di informazione.

Articolo 14

1. Nell'ipotesi di dissenso tra le organizzazioni sindacali dei lavoratori su clausole specifiche concernenti l'individuazione o le modalità di effettuazione delle prestazioni indispensabili di cui al comma 2 dell'articolo 2, la Commissione di cui all'articolo 12, di propria iniziativa ovvero su proposta di una delle organizzazioni sindacali che hanno preso parte alle trattative, o su richiesta motivata dei prestatori di lavoro dipendenti dall'amministrazione o impresa erogatrice del servizio, indice, sempre che valuti idonee, ai fini di cui al comma 2 dell'articolo 1, le clausole o le modalità controverse oggetto della consultazione e particolarmente rilevante il numero dei lavoratori interessati che ne fanno richiesta, una consultazione tra i lavoratori interessati sulle clausole cui si riferisce il dissenso, indicando le modalità di svolgimento, ferma restando la valutazione di cui all'articolo 13, comma 1, lettera a). La consultazione si svolge entro i quindici giorni successivi alla sua indicazione, fuori dell'orario di lavoro, nei locali dell'impresa o dell'amministrazione interessata. L'Ispettorato provinciale del lavoro competente per territorio sovrintende allo svolgimento della consultazione e cura che essa venga svolta con modalità che assicurino la segretezza del voto e garantiscano la possibilità di prendervi parte a tutti gli aventi diritto. La Commissione formula, per altro, la propria proposta sia nell'ipotesi in cui persista, dopo l'esito della consultazione, il disaccordo tra le organizzazioni sindacali, sia nel caso in cui valuti non adeguate le misure individuate nel contratto od accordo eventualmente stipulato dopo la consultazione stessa.

TITOLO III

MODIFICHE ALLA LEGGE 29 MARZO 1983, N. 93

Articolo 15

1. Sostituisce il quinto comma dell'art. 11, l. 29 marzo 1983, n. 93.

Articolo 16

1. Le clausole di cui al comma 2 dell'articolo 2 della presente legge restano in vigore fino ad eventuale specifica disdetta comunicata almeno sei mesi prima della scadenza dei contratti collettivi o degli accordi di cui alla legge 29 marzo 1983, n. 93.

Articolo 17

(1) Articolo abrogato dall'art. 12, l. 11 aprile 2000, n. 83.

Articolo 18

1. (Sostituisce i commi ottavo e nono dell'art. 6, l. 29 marzo 1983, n. 93.).

2. In deroga all'articolo 17, comma 1, lettera e), della legge 23 agosto 1988, n. 400, per l'emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica di cui al comma ottavo dell'articolo 6 della legge 23 marzo 1983, n. 93, così come sostituito dal comma 1 del presente articolo, non è previsto il parere del Consiglio di Stato.

Articolo 19

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge le parti provvedono a stipulare i contratti collettivi e a sottoscrivere gli accordi di cui al comma 2 dell'articolo 2.

2. Fino a quando non vi abbiano provveduto, le parti stesse, in caso di astensione collettiva dal lavoro, devono comunque attenersi a quanto previsto dal comma 1 dell'articolo 2.

Articolo 20

1. Resta in ogni caso fermo, per gli aspetti ivi diversamente disciplinati, quanto già previsto in materia dal decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1964, n. 185, e dalla legge 23 maggio 1980, n. 242. Resta inoltre fermo quanto previsto dall'articolo 2 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e dall'articolo 38 della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni, nonché dalle leggi 11 luglio 1978, n. 382, e 1° aprile 1981, n. 121.

1-bis. Ai fini della presente legge si considerano piccoli imprenditori i soggetti indicati all'articolo 2083 del codice civile Articolo 20/bis 1. Contro le deliberazioni della Commissione di garanzia in materia di sanzioni è ammesso ricorso al giudice del lavoro (1).

(1) Articolo aggiunto dall'art. 15, l. 11 aprile 2000, n. 83.

ANEXO II – LEGGE 11 APRILE 2000, N. 83.²⁷⁴

“Modifiche ed integrazioni della legge 12 giugno 1990, n. 146, in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e di salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati”

Art. 1.

1. All'articolo 2, comma 1, della legge 12 giugno 1990, n. 146, le parole da: "e con l'indicazione della durata dell'astensione dal lavoro" fino alla fine del comma sono sostituite dalle seguenti: ". I soggetti che proclamano lo sciopero hanno l'obbligo di comunicare per iscritto, nel termine di preavviso, la durata e le modalità di attuazione, nonché le motivazioni, dell'astensione collettiva dal lavoro. La comunicazione deve essere data sia alle amministrazioni o imprese che erogano il servizio, sia all'apposito ufficio costituito presso l'autorità competente ad adottare l'ordinanza di cui all'articolo 8, che ne cura la immediata trasmissione alla Commissione di garanzia di cui all'articolo 12".
2. All'articolo 2, comma 2, primo periodo, della legge 12 giugno 1990, n. 146, dopo le parole: "in relazione alla natura del servizio ed alle esigenze della sicurezza" sono inserite le seguenti: ", nonché alla salvaguardia dell'integrità degli impianti".
3. All'articolo 2, comma 2, primo periodo, della legge 12 giugno 1990, n. 146, le parole da: "di cui alla legge 29 marzo 1983, n. 93" fino a: "sentite le organizzazioni degli utenti" sono sostituite dalle seguenti: "di cui al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, nonché nei regolamenti di servizio, da emanare in base agli accordi con le rappresentanze del personale di cui all'articolo 47 del medesimo decreto legislativo n. 29 del 1993".
4. All'articolo 2, comma 2, secondo periodo, della legge 12 giugno 1990, n. 146, dopo le parole: "possono disporre forme di erogazione periodica" sono aggiunte le seguenti: "e devono altresì indicare intervalli minimi da osservare tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo, quando ciò sia necessario ad evitare che, per effetto di scioperi proclamati in successione da soggetti sindacali diversi e che incidono sullo stesso servizio finale o sullo stesso bacino di utenza, sia oggettivamente compromessa la continuità dei servizi pubblici di cui all'articolo 1. Nei predetti contratti o accordi collettivi devono essere in ogni caso previste procedure di raffreddamento e di conciliazione, obbligatorie per entrambe le parti, da esperire prima della proclamazione dello sciopero ai sensi del comma 1. Se non intendono adottare le procedure previste da accordi o contratti collettivi, le parti possono richiedere che il tentativo preventivo di conciliazione si svolga: se lo sciopero ha rilievo locale, presso la prefettura, o presso il comune nel caso di scioperi nei servizi pubblici di competenza dello stesso e salvo il caso in cui l'amministrazione comunale sia parte; se lo sciopero ha rilievo nazionale, presso la competente struttura del Ministero del lavoro e della previdenza sociale. Qualora le prestazioni indispensabili e le altre misure di cui al presente articolo non siano previste dai contratti o accordi collettivi o dai codici di autoregolamentazione, o se previste non siano valutate idonee, la

²⁷⁴ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 85 dell'11 Aprile 2000.

Commissione di garanzia adotta, nelle forme di cui all'articolo 13, comma 1, lettera a), la provvisoria regolamentazione compatibile con le finalità del comma 3".

5. All'articolo 2, comma 5, della legge 12 giugno 1990, n. 146, le parole da: "di cui alla legge 29 marzo 1983, n. 93" fino a: "di cui all'articolo 25 della medesima legge" sono sostituite dalle seguenti: "di cui al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, nonché nei regolamenti di servizio da emanare in base agli accordi con le rappresentanze del personale di cui all'articolo 47 del medesimo decreto legislativo n. 29 del 1993 e nei codici di autoregolamentazione di cui all'articolo 2-bis della presente legge".

6. All'articolo 2, comma 6, della legge 12 giugno 1990, n. 146, dopo le parole: "quando l'astensione dal lavoro sia terminata." è inserito il seguente periodo: "Salvo che sia intervenuto un accordo tra le parti ovvero vi sia stata una richiesta da parte della Commissione di garanzia o dell'autorità competente ad emanare l'ordinanza di cui all'articolo 8, la revoca spontanea dello sciopero proclamato, dopo che è stata data informazione all'utenza ai sensi del presente comma, costituisce forma sleale di azione sindacale e viene valutata dalla Commissione di garanzia ai fini previsti dall'articolo 4, commi da 2 a 4-bis".

7. All'articolo 2, comma 6, della legge 12 giugno 1990, n. 146, dopo il terzo periodo sono aggiunti i seguenti: "Le amministrazioni e le imprese erogatrici dei servizi hanno l'obbligo di fornire tempestivamente alla Commissione di garanzia che ne faccia richiesta le informazioni riguardanti gli scioperi proclamati ed effettuati, le revoche, le sospensioni ed i rinvii degli scioperi proclamati, e le relative motivazioni, nonché le cause di insorgenza dei conflitti. La violazione di tali obblighi viene valutata dalla Commissione di garanzia ai fini di cui all'articolo 4, comma 4-sexies".

Art. 2.

1. Dopo l'articolo 2 della legge 12 giugno 1990, n. 146, è inserito il seguente:

"Art. 2-bis. - 1. L'astensione collettiva dalle prestazioni, a fini di protesta o di rivendicazione di categoria, da parte di lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori, che incida sulla funzionalità dei servizi pubblici di cui all'articolo 1, è esercitata nel rispetto di misure dirette a consentire l'erogazione delle prestazioni indispensabili di cui al medesimo articolo. A tale fine la Commissione di garanzia di cui all'articolo 12 promuove l'adozione, da parte delle associazioni o degli organismi di rappresentanza delle categorie interessate, di codici di autoregolamentazione che realizzino, in caso di astensione collettiva, il contemperamento con i diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui all'articolo 1. Se tali codici mancano o non sono valutati idonei a garantire le finalità di cui al comma 2 dell'articolo 1, la Commissione di garanzia, sentite le parti interessate nelle forme previste dall'articolo 13, comma 1, lettera a), delibera la provvisoria regolamentazione. I codici di autoregolamentazione devono in ogni caso prevedere un termine di preavviso non inferiore a quello indicato al comma 5 dell'articolo 2, l'indicazione della durata e delle motivazioni dell'astensione collettiva, ed assicurare in ogni caso un livello di prestazioni compatibile con le finalità di cui al comma 2 dell'articolo 1. In caso di violazione dei codici di autoregolamentazione, fermo restando quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 2, la Commissione di garanzia valuta i comportamenti e adotta le sanzioni di cui all'articolo 4".

2. Decorsi sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, qualora i codici di autoregolamentazione di cui all'articolo 2-bis della legge 12 giugno 1990, n. 146, introdotto dal comma 1 del presente articolo, non siano ancora stati adottati, la Commissione di garanzia, sentite le parti interessate nelle forme previste dall'articolo 13, comma 1, lettera a), della predetta legge n. 146 del 1990, come sostituito dall'articolo 10, comma 1, della presente legge, delibera la provvisoria regolamentazione.

Art. 3.

1. All'articolo 4, comma 1, della legge 12 giugno 1990, n. 146, le parole: ", primo periodo," sono soppresse.

2. All'articolo 4, comma 2, della legge 12 giugno 1990, n. 146, le parole da: ", per la durata dell'azione stessa" fino a: "pubblici dipendenti" sono sostituite dalle seguenti: "i permessi sindacali retribuiti ovvero i contributi sindacali comunque trattenuti dalla retribuzione, ovvero entrambi, per la durata dell'astensione stessa e comunque per un ammontare economico complessivo non inferiore a lire 5.000.000 e non superiore a lire 50.000.000 tenuto conto della consistenza associativa, della gravità della violazione e della eventuale recidiva, nonchè della gravità degli effetti dello sciopero sul servizio pubblico. Le medesime organizzazioni sindacali possono altresì essere escluse dalle trattative alle quali partecipino per un periodo di due mesi dalla cessazione del comportamento".

3. All'articolo 4 della legge 12 giugno 1990, n. 146, il comma 3 è abrogato.

4. All'articolo 4 della legge 12 giugno 1990, n. 146, il comma 4 è sostituito dal seguente:

"4. I dirigenti responsabili delle amministrazioni pubbliche e i legali rappresentanti delle imprese e degli enti che erogano i servizi pubblici di cui all'articolo 1, comma 1, che non osservino le disposizioni previste dal comma 2 dell'articolo 2 o gli obblighi loro derivanti dagli accordi o contratti collettivi di cui allo stesso articolo 2, comma 2, o dalla regolazione provvisoria della Commissione di garanzia, o che non prestino correttamente l'informazione agli utenti di cui all'articolo 2, comma 6, sono soggetti alla sanzione amministrativa pecuniaria da lire 5.000.000 a lire 50.000.000, tenuto conto della gravità della violazione, dell'eventuale recidiva, dell'incidenza di essa sull'insorgenza o sull'aggravamento di conflitti e del pregiudizio eventualmente arrecato agli utenti. Alla medesima sanzione sono soggetti le associazioni e gli organismi rappresentativi dei lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori, in solido con i singoli lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori, che aderendo alla protesta si siano astenuti dalle prestazioni, in caso di violazione dei codici di autoregolamentazione di cui all'articolo 2-bis, o della regolazione provvisoria della Commissione di garanzia e in ogni altro caso di violazione dell'articolo 2, comma 3. Nei casi precedenti, la sanzione viene applicata con ordinanza-ingiunzione della direzione provinciale del lavoro-sezione ispettorato del lavoro".

5. All'articolo 4 della legge 12 giugno 1990, n. 146, dopo il comma 4, come sostituito dal comma 4 del presente articolo, sono inseriti i seguenti:

"4-bis. Qualora le sanzioni previste ai commi 2 e 4 non risultino applicabili, perchè le organizzazioni sindacali che hanno promosso lo sciopero o vi hanno aderito non fruiscono dei benefici di ordine patrimoniale di cui al comma 2 o non partecipano alle trattative, la Commissione di garanzia delibera in via sostitutiva una sanzione amministrativa pecuniaria

a carico di coloro che rispondono legalmente per l'organizzazione sindacale responsabile, tenuto conto della consistenza associativa, della gravità della violazione e della eventuale recidiva, nonché della gravità degli effetti dello sciopero sul servizio pubblico, da un minimo di lire 5.000.000 ad un massimo di lire 50.000.000. La sanzione viene applicata con ordinanza-ingiunzione della direzione provinciale del lavoro-sezione ispettorato del lavoro.

4-ter. Le sanzioni di cui al presente articolo sono raddoppiate nel massimo se l'astensione collettiva viene effettuata nonostante la delibera di invito della Commissione di garanzia emanata ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettere c), d), e) ed h).

4-quater. Su richiesta delle parti interessate, delle associazioni degli utenti rappresentative ai sensi della legge 30 luglio 1998, n. 281, delle autorità nazionali o locali che vi abbiano interesse o di propria iniziativa, la Commissione di garanzia apre il procedimento di valutazione del comportamento delle organizzazioni sindacali che proclamano lo sciopero o vi aderiscono, o delle amministrazioni e delle imprese interessate, ovvero delle associazioni o organismi di rappresentanza dei lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori, nei casi di astensione collettiva di cui agli articoli 2 e 2-bis. L'apertura del procedimento viene notificata alle parti, che hanno trenta giorni per presentare osservazioni e per chiedere di essere sentite. Decorso tale termine e comunque non oltre sessanta giorni dall'apertura del procedimento, la Commissione formula la propria valutazione e, se valuta negativamente il comportamento, tenuto conto anche delle cause di insorgenza del conflitto, delibera le sanzioni ai sensi del presente articolo, indicando il termine entro il quale la delibera deve essere eseguita con avvertenza che dell'avvenuta esecuzione deve essere data comunicazione alla Commissione di garanzia nei trenta giorni successivi, cura la notifica della delibera alle parti interessate e, ove necessario, la trasmette alla direzione provinciale del lavoro-sezione ispettorato del lavoro competente.

4-quinquies. L'INPS trasmette trimestralmente alla Commissione di garanzia i dati conoscitivi sulla devoluzione dei contributi sindacali per gli effetti di cui al comma 2.

4-sexies. I dirigenti responsabili delle amministrazioni pubbliche ed i legali rappresentanti degli enti e delle imprese che nel termine indicato per l'esecuzione della delibera della Commissione di garanzia non applichino le sanzioni di cui al presente articolo, ovvero che non forniscano nei successivi trenta giorni le informazioni di cui all'articolo 2, comma 6, sono soggetti ad una sanzione amministrativa pecuniaria da lire 400.000 a lire 1.000.000 per ogni giorno di ritardo ingiustificato. La sanzione amministrativa pecuniaria viene deliberata dalla Commissione di garanzia tenuto conto della gravità della violazione e della eventuale recidiva, ed applicata con ordinanza-ingiunzione della direzione provinciale del lavoro-sezione ispettorato del lavoro, competente per territorio".

Art. 4.

1. I commi sesto e settimo dell'articolo 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300, introdotti dall'articolo 6, comma 1, della legge 12 giugno 1990, n. 146, sono abrogati.

Art. 5.

1. All'articolo 7, comma 1, della legge 12 giugno 1990, n. 146, le parole: "di cui alla legge 29 marzo 1983, n. 93" sono sostituite dalle seguenti: "di cui al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni".

Art. 6.

1. Dopo l'articolo 7 della legge 12 giugno 1990, n. 146, è inserito il seguente:

"Art. 7-*bis* - 1. Le associazioni degli utenti riconosciute ai fini della legge 30 luglio 1998, n. 281, sono legittimate ad agire in giudizio ai sensi dell'articolo 3 della citata legge, in deroga alla procedura di conciliazione di cui al comma 3 dello stesso articolo, anche al solo fine di ottenere la pubblicazione, a spese del responsabile, della sentenza che accerta la violazione dei diritti degli utenti, limitatamente ai casi seguenti:

a) nei confronti delle organizzazioni sindacali responsabili, quando lo sciopero sia stato revocato dopo la comunicazione all'utenza al di fuori dei casi di cui all'articolo 2, comma 6, e quando venga effettuato nonostante la delibera di invito della Commissione di garanzia di differirlo ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettere c), d), e) ed h), e da ciò consegua un pregiudizio al diritto degli utenti di usufruire con certezza dei servizi pubblici;

b) nei confronti delle amministrazioni, degli enti o delle imprese che erogano i servizi di cui all'articolo 1, qualora non vengano fornite adeguate informazioni agli utenti ai sensi dell'articolo 2, comma 6, e da ciò consegua un pregiudizio al diritto degli utenti di usufruire dei servizi pubblici secondo standard di qualità e di efficienza".

Art. 7.

1. L'articolo 8 della legge 12 giugno 1990, n. 146, è sostituito dal seguente:

"Art. 8. - 1. Quando sussista il fondato pericolo di un pregiudizio grave e imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui all'articolo 1, comma 1, che potrebbe essere cagionato dall'interruzione o dalla alterazione del funzionamento dei servizi pubblici di cui all'articolo 1, conseguente all'esercizio dello sciopero o a forme di astensione collettiva di lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori, su segnalazione della Commissione di garanzia ovvero, nei casi di necessità e urgenza, di propria iniziativa, informando previamente la Commissione di garanzia, il Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui delegato, se il conflitto ha rilevanza nazionale o interregionale, ovvero, negli altri casi, il prefetto o il corrispondente organo nelle regioni a statuto speciale, informati i presidenti delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano, invitano le parti a desistere dai comportamenti che determinano la situazione di pericolo, esperiscono un tentativo di conciliazione, da esaurire nel più breve tempo possibile, e se il tentativo non riesce, adottano con ordinanza le misure necessarie a prevenire il pregiudizio ai diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui all'articolo 1, comma 1.

2. L'ordinanza può disporre il differimento dell'astensione collettiva ad altra data, anche unificando astensioni collettive già proclamate, la riduzione della sua durata ovvero prescrivere l'osservanza da parte dei soggetti che la proclamano, dei singoli che vi aderiscono e delle amministrazioni o imprese che erogano il servizio, di misure idonee ad assicurare livelli di funzionamento del servizio pubblico compatibili con la salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui all'articolo 1, comma 1. Qualora la Commissione di garanzia, nella sua segnalazione o successivamente, abbia formulato una proposta in ordine alle misure da adottare con l'ordinanza al fine di evitare il pregiudizio ai predetti diritti, l'autorità competente ne tiene conto. L'ordinanza è adottata non meno di quarantotto ore prima dell'inizio dell'astensione collettiva, salvo che sia ancora in corso il tentativo di conciliazione o vi siano ragioni di urgenza, e deve specificare il periodo di tempo durante il quale i provvedimenti dovranno essere osservati dalle parti.

3. L'ordinanza viene portata a conoscenza dei destinatari mediante comunicazione da effettuare, a cura dell'autorità che l'ha emanata, ai soggetti che promuovono l'azione, alle amministrazioni o alle imprese erogatrici del servizio ed alle persone fisiche i cui nominativi siano eventualmente indicati nella stessa, nonché mediante affissione nei luoghi di lavoro, da compiere a cura dell'amministrazione o dell'impresa erogatrice. Dell'ordinanza viene altresì data notizia mediante adeguate forme di pubblicazione sugli organi di stampa, nazionali o locali, o mediante diffusione attraverso la radio e la televisione.

4. Dei provvedimenti adottati ai sensi del presente articolo, il Presidente del Consiglio dei ministri dà comunicazione alle Camere".

Art. 8.

1. All'articolo 9, comma 1, della legge 12 giugno 1990, n. 146, le parole: "dei prestatori di lavoro subordinato o autonomo" sono sostituite dalle seguenti: "dei singoli prestatori di lavoro, professionisti o piccoli imprenditori".

2. All'articolo 9, comma 1, della legge 12 giugno 1990, n. 146, le parole: "da un minimo di lire 100.000 ad un massimo di lire 400.000" sono sostituite dalle seguenti: "da un minimo di lire 500.000 ad un massimo di lire 1.000.000. Le organizzazioni dei lavoratori, le associazioni e gli organismi di rappresentanza dei lavoratori autonomi, professionisti e piccoli imprenditori, che non ottemperano all'ordinanza di cui all'articolo 8 sono puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria da lire 5.000.000 a lire 50.000.000 per ogni giorno di mancata ottemperanza, a seconda della consistenza economica dell'organizzazione, associazione o organismo rappresentativo e della gravità delle conseguenze dell'infrazione. Le sanzioni sono irrogate con decreto della stessa autorità che ha emanato l'ordinanza e sono applicate con ordinanza-ingiunzione della direzione provinciale del lavoro-sezione ispettorato del lavoro".

Art. 9.

1. All'articolo 12, comma 2, della legge 12 giugno 1990, n. 146, i periodi secondo e terzo, introdotti dall'articolo 17, comma 13, della legge 15 maggio 1997, n. 127, sono sostituiti dai seguenti: "La Commissione si avvale di personale, anche con qualifica dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche in posizione di comando o fuori ruolo, adottando a tale fine i relativi provvedimenti. Per i dipendenti pubblici si applica la disposizione di cui all'articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127. La Commissione individua, con propria deliberazione, i contingenti di personale di cui avvalersi nel limite massimo di trenta unità. Il personale in servizio presso la Commissione in posizione di comando o fuori ruolo conserva lo stato giuridico e il trattamento economico fondamentale delle amministrazioni di provenienza, a carico di queste ultime. Allo stesso personale spettano un'indennità nella misura prevista per il personale dei ruoli della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché gli altri trattamenti economici accessori previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro. I trattamenti accessori gravano sul fondo di cui al comma 5".

2. All'onere derivante dall'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo, pari a lire 108 milioni per il 2000 ed a lire 423 milioni annue a decorrere dal 2001, si provvede mediante riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2000-2002, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente "Fondo speciale" dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per

l'anno 2000, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero medesimo.

3. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 10.

1. L'articolo 13 della legge 12 giugno 1990, n. 146, è sostituito dal seguente:

"Art. 13. - 1. La Commissione:

a) valuta, anche di propria iniziativa, sentite le organizzazioni dei consumatori e degli utenti riconosciute ai fini dell'elenco di cui alla legge 30 luglio 1998, n. 281, che siano interessate ed operanti nel territorio di cui trattasi, le quali possono esprimere il loro parere entro il termine stabilito dalla Commissione medesima, l'idoneità delle prestazioni indispensabili, delle procedure di raffreddamento e conciliazione e delle altre misure individuate ai sensi del comma 2 dell'articolo 2 a garantire il contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati, di cui al comma 1 dell'articolo 1, e qualora non le giudichi idonee sulla base di specifica motivazione, sottopone alle parti una proposta sull'insieme delle prestazioni, procedure e misure da considerare indispensabili. Le parti devono pronunciarsi sulla proposta della Commissione entro quindici giorni dalla notifica. Se non si pronunciano, la Commissione, dopo avere verificato, in seguito ad apposite audizioni da svolgere entro il termine di venti giorni, l'indisponibilità delle parti a raggiungere un accordo, adotta con propria delibera la provvisoria regolamentazione delle prestazioni indispensabili, delle procedure di raffreddamento e di conciliazione e delle altre misure di contemperamento, comunicandola alle parti interessate, che sono tenute ad osservarla agli effetti dell'articolo 2, comma 3, fino al raggiungimento di un accordo valutato idoneo. Nello stesso modo la Commissione valuta i codici di autoregolamentazione di cui all'articolo 2-bis, e provvede nel caso in cui manchino o non siano idonei ai sensi della presente lettera. La Commissione, al fine della provvisoria regolamentazione di cui alla presente lettera, deve tenere conto delle previsioni degli atti di autoregolamentazione vigenti in settori analoghi o simili nonché degli accordi sottoscritti nello stesso settore dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Nella provvisoria regolamentazione, le prestazioni indispensabili devono essere individuate in modo da non compromettere, per la durata della regolamentazione stessa, le esigenze fondamentali di cui all'articolo 1; salvo casi particolari, devono essere contenute in misura non eccedente mediamente il 50 per cento delle prestazioni normalmente erogate e riguardare quote strettamente necessarie di personale non superiori mediamente ad un terzo del personale normalmente utilizzato per la piena erogazione del servizio nel tempo interessato dallo sciopero, tenuto conto delle condizioni tecniche e della sicurezza. Si deve comunque tenere conto dell'utilizzabilità di servizi alternativi o forniti da imprese concorrenti. Quando, per le finalità di cui all'articolo 1, è necessario assicurare fasce orarie di erogazione dei servizi, questi ultimi devono essere garantiti nella misura di quelli normalmente offerti e pertanto non rientrano nella predetta percentuale del 50 per cento. Eventuali deroghe da parte della Commissione, per casi particolari, devono essere adeguatamente motivate con specifico riguardo alla necessità di garantire livelli di funzionamento e di sicurezza strettamente occorrenti all'erogazione dei servizi, in modo da non compromettere le esigenze fondamentali di cui all'articolo 1. I medesimi criteri previsti per la individuazione delle prestazioni indispensabili ai fini della provvisoria regolamentazione costituiscono parametri di riferimento per la valutazione, da parte della

Commissione, dell'idoneità degli atti negoziali e di autoregolamentazione. Le delibere adottate dalla Commissione ai sensi della presente lettera sono immediatamente trasmesse ai Presidenti delle Camere;

b) esprime il proprio giudizio sulle questioni interpretative o applicative dei contenuti degli accordi o codici di autoregolamentazione di cui al comma 2 dell'articolo 2 e all'articolo 2-bis per la parte di propria competenza su richiesta congiunta delle parti o di propria iniziativa. Su richiesta congiunta delle parti interessate, la Commissione può inoltre emanare un lodo sul merito della controversia. Nel caso in cui il servizio sia svolto con il concorso di una pluralità di amministrazioni ed imprese la Commissione può convocare le amministrazioni e le imprese interessate, incluse quelle che erogano servizi strumentali, accessori o collaterali, e le rispettive organizzazioni sindacali, e formulare alle parti interessate una proposta intesa a rendere omogenei i regolamenti di cui al comma 2 dell'articolo 2, tenuto conto delle esigenze del servizio nella sua globalità;

c) ricevuta la comunicazione di cui all'articolo 2, comma 1, può assumere informazioni o convocare le parti in apposite audizioni, per verificare se sono stati esperiti i tentativi di conciliazione e se vi sono le condizioni per una composizione della controversia, e nel caso di conflitti di particolare rilievo nazionale può invitare, con apposita delibera, i soggetti che hanno proclamato lo sciopero a differire la data dell'astensione dal lavoro per il tempo necessario a consentire un ulteriore tentativo di mediazione;

d) indica immediatamente ai soggetti interessati eventuali violazioni delle disposizioni relative al preavviso, alla durata massima, all'esperimento delle procedure preventive di raffreddamento e di conciliazione, ai periodi di franchigia, agli intervalli minimi tra successive proclamazioni, e ad ogni altra prescrizione riguardante la fase precedente all'astensione collettiva, e può invitare, con apposita delibera, i soggetti interessati a riformulare la proclamazione in conformità alla legge e agli accordi o codici di autoregolamentazione differendo l'astensione dal lavoro ad altra data;

e) rileva l'eventuale concomitanza tra interruzioni o riduzioni di servizi pubblici alternativi, che interessano il medesimo bacino di utenza, per effetto di astensioni collettive proclamate da soggetti sindacali diversi e può invitare i soggetti la cui proclamazione sia stata comunicata successivamente in ordine di tempo a differire l'astensione collettiva ad altra data;

f) segnala all'autorità competente le situazioni nelle quali dallo sciopero o astensione collettiva può derivare un imminente e fondato pericolo di pregiudizio ai diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui all'articolo 1, comma 1, e formula proposte in ordine alle misure da adottare con l'ordinanza di cui all'articolo 8 per prevenire il predetto pregiudizio;

g) assume informazioni dalle amministrazioni e dalle imprese erogatrici di servizi di cui all'articolo 1, che sono tenute a fornirle nel termine loro indicato, circa l'applicazione delle delibere sulle sanzioni ai sensi dell'articolo 4, circa gli scioperi proclamati ed effettuati, le revoche, le sospensioni e i rinvii di scioperi proclamati; nei casi di conflitto di particolare rilievo nazionale, può acquisire dalle medesime amministrazioni e imprese, e dalle altre parti interessate, i termini economici e normativi della controversia e sentire le parti interessate, per accertare le cause di insorgenza dei conflitti, ai sensi dell'articolo 2, comma 6, e gli aspetti che riguardano l'interesse degli utenti; può acquisire dall'INPS, che deve fornirli entro trenta giorni dalla richiesta, dati analitici relativamente alla devoluzione dei contributi sindacali per effetto dell'applicazione delle sanzioni previste dall'articolo 4;

h) se rileva comportamenti delle amministrazioni o imprese che erogano i servizi di cui all'articolo 1 in evidente violazione della presente legge o delle procedure previste da accordi o contratti collettivi o comportamenti illegittimi che comunque possano determinare l'insorgenza o l'aggravamento di conflitti in corso, invita, con apposita

delibera, le amministrazioni o le imprese predette a desistere dal comportamento e ad osservare gli obblighi derivanti dalla legge o da accordi o contratti collettivi;

i) valuta, con la procedura prevista dall'articolo 4, comma 4-quater, il comportamento delle parti e se rileva eventuali inadempienze o violazioni degli obblighi che derivano dalla presente legge, degli accordi o contratti collettivi sulle prestazioni indispensabili, delle procedure di raffreddamento e conciliazione e delle altre misure di contemperamento, o dei codici di autoregolamentazione, di cui agli articoli 2, commi 1 e 2, e 2-bis, considerate anche le cause di insorgenza del conflitto, delibera le sanzioni previste dall'articolo 4 e, per quanto disposto dal comma 1 dell'articolo 4, prescrive al datore di lavoro di applicare le sanzioni disciplinari;

l) assicura forme adeguate e tempestive di pubblicità delle proprie delibere, con particolare riguardo alle delibere di invito di cui alle lettere c) d), e) ed h), e può richiedere la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale di comunicati contenenti gli accordi o i codici di autoregolamentazione di ambito nazionale valutati idonei o le eventuali provvisorie regolamentazioni da essa deliberate in mancanza di accordi o codici idonei. Le amministrazioni e le imprese erogatrici di servizi hanno l'obbligo di rendere note le delibere della Commissione, nonchè gli accordi o contratti collettivi di cui all'articolo 2, comma 2, mediante affissione in luogo accessibile a tutti;

m) riferisce ai Presidenti delle Camere, su richiesta dei medesimi o di propria iniziativa, sugli aspetti di propria competenza dei conflitti nazionali e locali relativi a servizi pubblici essenziali, valutando la conformità della condotta tenuta dai soggetti collettivi ed individuali, dalle amministrazioni e dalle imprese, alle norme di autoregolamentazione o alle clausole sulle prestazioni indispensabili;

n) trasmette gli atti e le pronunce di propria competenza ai Presidenti delle Camere e al Governo, che ne assicura la divulgazione tramite i mezzi di informazione".

Art. 11.

1. All'articolo 14, comma 1, della legge 12 giugno 1990, n. 146, le parole: "può indire" sono sostituite dalla seguente: "indire".

Art. 12.

1. L'articolo 17 della legge 12 giugno 1990, n. 146, è abrogato.

Art. 13.

1. All'articolo 20, comma 1, della legge 12 giugno 1990, n. 146, nel secondo periodo, dopo le parole: "quanto previsto" sono inserite le seguenti: "dall'articolo 2 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e dall'articolo 38 della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni, nonchè".

Art. 14.

1. All'articolo 20 della legge 12 giugno 1990, n. 146, dopo il comma 1 è aggiunto il seguente:

"1-bis. Ai fini della presente legge si considerano piccoli imprenditori i soggetti indicati all'articolo 2083 del codice civile".

Art. 15.

1. Dopo l'articolo 20 della legge 12 giugno 1990, n. 146, è aggiunto il seguente:

"Art. 20-bis. - 1. Contro le deliberazioni della Commissione di garanzia in materia di sanzioni è ammesso ricorso al giudice del lavoro".

Art. 16.

1. Le sanzioni previste dagli articoli 4 e 9 della legge 12 giugno 1990, n. 146, non si applicano alle violazioni commesse anteriormente al 31 dicembre 1999.
2. Le sanzioni comminate, anteriormente al 31 dicembre 1999, per le violazioni di cui al comma 1 sono estinte.
3. I giudizi di opposizione agli atti con i quali sono state comminate sanzioni per le violazioni di cui al comma 1, commesse anteriormente al 31 dicembre 1999, pendenti, in qualsiasi stato e grado, sono automaticamente estinti con compensazione delle spese.
4. In nessun caso si fa luogo al rimborso di somme corrisposte per il pagamento delle sanzioni.