



A Greve como direito fundamental dos trabalhadores: apontamento sobre a sua configuração e limites nas ordens jurídicas portuguesa e brasileira

Carlos Blanco de Morais*

I. O Estado de direito democrático e o direito à greve

1. É para mim um enorme prazer publicar este escrito em homenagem ao colega e amigo Pedro Pais de Vasconcelos. Trata-se de uma justa homenagem ao grande civilista e advogado, mas também a alguém com enormes qualidades humanas que me deu o privilégio da sua convivência na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

O presente texto corresponde à intervenção para a qual fui convidado como orador pela Presidência do Superior Tribunal do Trabalho do Brasil, em Congresso a ocorrer em 13 de maio de 2022, em Brasília. Foi-me solicitado que me ocupasse de um tema de Direito Constitucional com uma conexão direta com os direitos laborais e que refletisse interações normativas entre o Direito

* Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.



português e o brasileiro.

Escolhi o direito à greve. Direito fundamental no constitucionalismo do tempo presente, conquistado por longíssimo tempo a duras penas¹, bastando recordar que a primeira greve em Portugal despontou no Século XVII durante o absolutismo sendo então tipificada como um ilícito criminal, criminalização que se manteve durante dois séculos e meio. No tempo presente figura no § 4 do artº 23º da Declaração Universal dos Direitos do Homem como direito de defesa dos interesses dos trabalhadores.

2. O constituinte de 1976 considerou o direito à greve um instrumento reivindicativo e de autotutela nas relações laborais, e nessa qualidade, um instrumento fundamental para o reequilíbrio das posições de força e de poder nas relações de trabalho, prosseguindo um objetivo de igualdade relativa, entre trabalhadores e empregadores². A faculdade de os trabalhadores poderem, num contexto de conflitualidade laboral, abster-se coletivamente, por um dado período de tempo, de realizar a sua prestação de trabalho como grupo social organizado, confere-lhes um relevante poder de defesa coletiva dos seus interesses, no contexto do pluralismo político e social do Estado de direito democrático. Sendo o Estado de direito um Estado de direitos fundamentais, o direito à greve é expressão do pluralismo, igualdade e tutela de interesses próprios de um setor social cuja atividade indispensável para o desenvolvimento

¹ JOSÉ JOÃO ABRANTES “Sobre os Limites da Greve”**Erro! A referência da hiperligação não é válida.**, 12 de março de 2021, dedicado ao Professor Pedro Pais de Vasconcelos.

² JOSÉ JOÃO ABRANTES ult. loc cit, p. 512.



económico e para a integração nacional e comunitária.

3. A atual crise pandémica alterou muitas práticas jurídicas do Estado, da ação reivindicativa dos trabalhadores e das medidas defensivas dos empregadores, no âmbito das relações sociais e laborais. Vive-se, e falo agora de Portugal, um tempo estranho e contraditório em que o temor coletivo do contágio reforçou a centralidade do poder do Governo, tornou as entidades patronais mais dependentes de subsídios do Estado³ e enfraqueceu os trabalhadores, confrontados com a suspensão do direito à greve em setores essenciais por decretos que decretaram ou prorrogaram o estado de emergência, com o risco de despedimentos coletivos e, ainda, com a tábua de salvação de um *lay off* simplificado⁴, apoiado também por verbas públicas.

Toda esta situação fez esmaecer o recurso efetivo a greves prolongadas em setores essenciais. Se examinarmos as estatísticas⁵, enquanto em 1989, ano de relativa prosperidade, houve 307 greves, com 290.000 trabalhadores envolvidos e 357 dias de trabalho perdidos, em 2019, antes da pandemia, ocorreram 147 greves com apenas 33.000 trabalhadores envolvidos e 56 dias de trabalho perdidos. Em 2020 reduziu-se para metade o número de greves, independentemente de ser elevado o número de pré-avisos.

³ Cfr. o regime aprovado pelo Decreto-Lei 46-A/2020, de 30 de julho, alterado e prorrogado na sua vigência pelo Decreto-lei nº 71-A/2021, de 13 de Agosto, para além de outras disposições legais.

⁴ Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, editado ao abrigo do estado de emergência.

⁵ <https://www.pordata.pt/Portugal/Greves+total++trabalhadores+abrangidos+e+dias+de+trabalho+perdidos-71>



Importa, ainda, registar que os últimos anos, desde 2018, as greves assumiram uma vertente essencialmente setorial abrangendo, nomeadamente, as áreas da educação pública, oficiais de justiça, serviços prisionais, transportes e serviços de saúde. Muitas foram anunciadas e desconvidadas.

No Brasil a pandemia afetou o número de paralisações⁶. Em 1989 registaram-se 1.962 greves, valor que desceu para um número não superior a 525 entre 2000 e 2010, para atingir um pico de 2.114 em 2019 e cair para metade em 2020, ano mais intenso da pandemia.

Esta tendência para o abaixamento do conflito ou das suas repercussões está ligado a um enfraquecimento do movimento sindical, não apenas em Portugal mas a nível global. A mecanização e automatização da indústria e serviços, a queda muito elevada de filiações em associações sindicais, a informalização do trabalho, o trabalho independente, a terciarização, e a tendência recente para o teletrabalho que a pandemia gerou afetaram o recurso generalizado à greve como instrumento de combate corporativo. Ainda assim, em Portugal, reforçaram-se novos tipos de greves cirúrgicas com impacto económico e social e dotadas de um viés inorgânico, como as dos enfermeiros, guardas prisionais, oficiais de justiça, médicos, pilotos da aviação, camionistas e estivadores, pautadas pelo seu efeito prolongado e resiliente e impactos disruptores no bem-estar público e no funcionamento do Estado.

4. Relembro em 2018 num congresso do IDP em Brasília, uma

⁶ Cfr. <https://www.dieese.org.br/>



discussão sobre a greve dos camionistas que ameaçava deixar o País paralisado e à beira de uma grave crise económica e social. Falou-se da experiência portuguesa da requisição civil. E da conversa decorreu que a requisição civil no Brasil só poderia envolver bens privados (ou seja as empresas de camionagem) mas não os trabalhadores. Projetando esse momento para o tempo presente, perguntar-se-á: - como se poderia por hipótese o Estado brasileiro lidar com greves que afetem transportes, hospitais, abastecimento de energia e alimentos durante uma crise pandémica e num contexto de encerramento de empresas, com hipótese de escassez de oxigénio em hospitais sobrelotados, como sucedeu na Amazónia, sem que se tivesse de recorrer a soluções extremas como o estado de alarme?

5. Esta questão instiga a um exame sumário de semelhanças e diferenças não apenas na configuração e tutela do direito à Greve em Portugal e no Brasil mas, sobretudo na identificação dos seus limites.

II. O direito à greve como direito fundamental dos trabalhadores nos ordenamentos português e brasileiro

1. Natureza do Direito

6. A jusfundamentalidade de um direito, deriva do facto de ser incorporado na Constituição, pois tal cria um defeso contra leis que



o suprimam ou restrinjam desproporcionadamente⁷.

Comparando os dois sistemas constitucionais, enquanto na Constituição portuguesa o direito à greve figura como um direito, liberdade e garantia dos trabalhadores no artº 57º, no Brasil esse direito, ínsito no artº 9º, foi inserido no título dos direitos e garantias fundamentais como direito social, embora com uma vertente negativa ou de defesa⁸. Será que a diferença é relevante?

7. Em Portugal os direitos sociais constam na sua grande maioria de normas programáticas e, como tal, não exequíveis por si próprias e a maioria não está inscrita na reserva de lei parlamentar, havendo mesmo alguns direitos que não integram a reserva de ato legislativo. Ao incluir a greve no regime jurídico dos *direitos, liberdades e garantias dos trabalhadores*, o constituinte concedeu-lhe um regime de proteção reforçado nos nºs 2 e 3 do artº 18º da CRP: nestes preceitos se prevê a aplicabilidade direta do direito, a sujeição das respetivas restrições ao princípio da proporcionalidade e a imposição de um conteúdo geral e abstrato e não retroativo da lei restritiva, sem olvidar a necessidade de as restrições salvaguardarem o conteúdo essencial do direito. Regime que não tem, em regra, os direitos sociais a prestações⁹.

8. Já no Brasil o regime de aplicação imediata das normas de direitos fundamentais estende-se, em tese, a todos esses direitos,

⁷ CARLOS BLANCO DE MORAIS “Curso de Direito Constitucional”, II, Coimbra, 2022, p. 553.

⁸ INGO SARLET “A Eficácia dos Direitos Fundamentais”, Porto Alegre, 2015, p. 286.

⁹ Cfr a controvérsia sobre esta questão em CARLOS BLANCO DE MORAIS, ult. loc cit, p.578 e seg.



direitos de liberdade e direitos sociais, de acordo com o artº 5º § 1 da CF.

O direito à greve constante do artº 9º da CF é interpretado como um direito social e, na qualidade de direito de defesa e de ação coletiva, goza de um regime de aplicabilidade imediata. Embora no que tange ao regime de aplicabilidade existam uma diferença entre direitos sociais trabalhistas (exequíveis por si próprios) e direitos sociais a prestações (onde a referida aplicabilidade é duvidosa¹⁰) o direito à greve, como direito de ação, situa-se entre os primeiros e é imediatamente exequível. Pelo que, em síntese, o direito à greve em Portugal e no Brasil, sem prejuízo da sua natureza diferente, têm um regime idêntico de aplicação direta, sem prejuízo de aspetos do seu exercício e limites poderem e deverem até ser regulados por lei, a qual deve sopesar o mesmo direito com a salvaguarda de outros direitos ou interesses públicos essenciais que com ele possam conflitar.

2. Configuração do direito à greve

9. Em Portugal e no Brasil a greve não está definida na Constituição ou na lei, dado ser intenção do legislador conferir uma liberdade ampla aos trabalhadores para a determinação dos

¹⁰ INGO SARLET ult. loc cit, p. 293 e seg; CARLOS BLANCO DE MORAIS “O Controlo de Inconstitucionalidade por Omissão no Ordenamento Brasileiro e a Tutela dos Direitos Sociais: um mero ciclo ativista ou uma evolução para um paradigma neoconstitucionalista” in “Revista de Direito Constitucional e Internacional”, RT, 2012, p. 195 e seg.



interesses a defender através da mesma¹¹. Não se tem presente se o artº 57º da CRP influenciou, ou não, o artº 9º da CF, mas o facto é que existe um domínio de semelhança quando os dois preceitos garantem que a definição dos motivos e do âmbito de interesses a defender através da greve compete apenas aos trabalhadores.

Assim, o nº 2 do art.º 57.º da CRP excluiu a possibilidade de a lei limitar o direito de greve em função dos “motivos” não podendo, igualmente, o legislador limitar o “*âmbito de interesses a defender através da greve*”. Do mesmo modo, na Constituição Brasileira, o artº 9º dispõe que compete aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercer o direito e sobre os interesses que devam por meio dele defender.

Daqui resulta, segundo José João Abrantes, que o conceito constitucional de greve é mais amplo do que o que corresponde à “greve clássica”¹². De acordo com o mesmo autor, os interesses a defender não são apenas interesses profissionais ligados à relação de trabalho. Apenas devem tratar-se de interesses *próprios* dos trabalhadores mas que podem ser defendidos, por exemplo, através de greves com algum viés político, como as de solidariedade e até greves gerais ou setoriais contra o Estado, ligadas a temas laborais como a luta contra a precaridade ou pelo direito ao emprego.

10. *Um segundo ponto de semelhança* radica no facto de, tanto o nº 1 do artº 535º do Código de Trabalho de Portugal (CT), como o § único do artº 7º da Lei da Greve do Brasil (Lei nº7.783, de 28 de junho

¹¹ PEDRO ROMANO MARTINEZ, *Direito do Trabalho*, Coimbra, 2010, p. 1281; MONTEIRO FERNANDES, *Direito do Trabalho*, Coimbra, 2009, p. 922.

¹² JOSÉ JOÃO ABRANTES, ult. loc cit, p. 522.



de 1989) proibirem a contratação de trabalhadores substitutos dos grevistas durante a paralisação, excetuados casos de alguns tipos de greves declaradas ilícitas ou em que se inobservem os serviços mínimos

11. Um terceiro ponto em comum, no plano garantístico, consiste no facto de as duas ordens constitucionais proibirem o “lock out”.

12. Ainda assim, é possível notar no plano textual um maior nível de garantismo na Constituição Portuguesa, em face da intromissão restritiva da lei, pois o nº 2 do artº 57º da CRP veda expressamente à mesma lei o poder de limitar o âmbito de interesses dos trabalhadores tendo reduzido, no nº 3, o papel da lei à definição e fixação de condições de prestação de serviços mínimos durante a paralisação, deixando o regime procedimental numa aparência de limbo, que ainda assim foi completada pelo Código do Trabalho (CT), pois os sistemas jurídicos têm horror ao vazio. Já o nº VII do artº 37º da CF do Brasil remete para lei específica os termos e os limites do exercício do direito de greve, dando, em abstrato, ao legislador, uma maior liberdade conformadora do que na ordem jurídica portuguesa.

Quiçá, a prática tenha atenuado as diferenças em matéria da disciplina constitucional e legal. Nos dois ordenamentos as leis não definem greve nem proibem formas de greve, elencam serviços mínimos que devem ser assegurados e estabelecem procedimentos relevantes como a necessidade de legitimação sindical da paralisação, a defesa de interesses próprios e a determinação de regras sobre o pré-aviso. De todo o modo, em face dos limites de intervenção da lei ou da sua ausência, os tribunais passam a ter um papel importante na densificação do direito.



3. Algumas diferenças na tutela e na limitação do direito à greve nos ordenamentos português e brasileiro

3.1. Competências do Poder Executivo e do Poder Judicial

3.1.1. No ordenamento português

13. O Governo assume algum protagonismo no regime jurídico que regula a greve no contexto do pré-aviso de uma greve, no exercício de funções de conciliação e, no tocante a greves no setor privado, na definição de serviços mínimos quando as partes em litígio nada convencionam ou acordaram sobre a matéria¹³.

Do mesmo modo, o Governo tem poder para impor intervenções restritivas extraordinárias no direito de greve, através da requisição civil de grevistas, como se verá mais adiante.

14. O papel dos tribunais exerce-se, em sede de controlo realizado *ex post*. De entre as jurisdições competentes, sem prejuízo do papel dos tribunais de trabalho no julgamento do caráter lícito ou ilícito de uma greve, emergem os tribunais administrativos, em especial o STA, para julgar providências cautelares ou ações principais que incidam sobre a requisição civil de trabalhadores em greve e para, atestarem, em caso de requisição, se os serviços mínimos foram cumpridos ou se a requisição foi infundada ou desproporcionada. Cumpre referir que a jurisdição administrativa tem uma maior propensão para atender a razões invocadas pelo Governo desde que devidamente fundamentadas e afeiçoadas à sua orientação jurisprudencial.

¹³ Cfr artº 358º do CT.



3.1.2. No ordenamento brasileiro

15. No Brasil a matéria relativa a conflitos laborais que impliquem o exercício do direito à greve, instâncias de conciliação e a validação da licitude da greve encontra-se objetivamente judicializada nos tribunais de trabalho (artº 114º II da Constituição) e, já num contexto de uma jurisprudência normativa que postule a interpretação e integração de normas constitucionais, no Supremo Tribunal Federal (STF).

A judicialização¹⁴ não se verifica apenas na validação da licitude da greve ou da procedência das reivindicações à luz da Constituição e da lei (artº 8º da Lei da Greve). Na verdade, compete à justiça trabalhista julgar providências cautelares determinando a suspensão de greves em atividades essenciais, podendo mesmo determinar, para além da garantia dos serviços mínimos, que, no limite, 100% dos trabalhadores continuem a trabalhar, sob pena de aplicação de multas contra os respetivos sindicatos. Igualmente nos dissídios, a justiça do trabalho deve promover a mediação e conciliação entre as partes desavindas.

16. Mas a judicialização não se afere apenas na esfera do TST. O STF deu um passo de gigante quando, ante omissão da aprovação de uma lei da greve aplicável aos funcionários públicos, designados de “servidores públicos” (e no contexto de um incidente gravíssimo em

¹⁴ “O sistema de judicialização do direito de greve dos servidores públicos civis está aberto para que outras atividades sejam submetidas a idêntico regime” (MI 708, Rel. Min. Gilmar Mendes, de 25/10/2007).



São Paulo entre a Polícia Militar e agentes da polícia civil em greve selvagem), decidiu através do Mandado de Injunção (MI) nº 708, com eficácia *erga omnes*, integrar essa omissão absoluta parcial. Para o efeito mandou-se aplicar, por analogia, a Lei da Greve nº 7.783 aos servidores públicos¹⁵. Sendo essa aplicação qualificável, como uma sentença aditiva, ela mesma foi objeto de alguma norma jurídica jurisprudencial adaptativa ditada pelo STF.

Na mente do Tribunal encontrava-se representada a necessidade de se garantir durante greves de servidores públicos, o funcionamento de serviços essenciais bem como a clarificação da inadmissibilidade de paralisações no setor da segurança pública. Para o efeito, o STF entendeu que haveria que assegurar uma concordância entre o direito à greve e o princípio constitucional da continuidade dos serviços públicos, previsto no artº 90º § 1 da CF. No fundo, haveria que realizar uma operação de ponderação entre um direito fundamental e um interesse público qualificado.

Posteriormente em Recurso Extraordinário (RE)¹⁶entendeu-se que, tal como os polícias militares, também os policias civis e todos os servidores na área da segurança pública, por interpretação extensiva dos artigos 142º e 42º da CF, não poderiam exercer o direito de greve, porque as forças de segurança fariam parte do Estado e o Estado em greve, diz o aresto, seria anárquico.

¹⁵ “Considerada a omissão legislativa alegada na espécie, seria o caso de se acolher a pretensão, tão-somente no sentido de que se aplique a Lei no 7.783/1989 enquanto a omissão não for devidamente regulamentada por lei específica para os servidores públicos civis” (MI 708, cit).

¹⁶ RE 654432, de 2016.



17. Algo diversamente do ordenamento português, no Brasil, a judicialização do direito do trabalho em matéria de greve é muito mais expressiva, diminui o protagonismo do poder Executivo e coloca a nu as insuficiências do legislativo, em sede de falha constitucional de legislação reguladora.

3.2. Limites internos e externos à Greve em Portugal

18. Na ordem jurídica portuguesa, de acordo com o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República (PGR) nº 1/99, que se fundou na doutrina de Vieira de Andrade, cumprirá distinguir dogmaticamente, os limites internos do direito de greve dos seus limites externos.

Os limites internos derivam do conceito de greve e da natureza, legitimidade, procedimento, conteúdo, deveres acessórios e modalidades do respetivo exercício. Já os limites externos resultam de fenómenos de colisão entre o direito de greve e outros direitos fundamentais de igual ou superior valia constitucional, bem como de interesses públicos constitucionalmente relevantes.

As violações dos limites internos resultam, pois, da inobservância da lei, dos princípios legais ou de contrato coletivo por parte dos grevistas. No plano substancial, a doutrina coincide no entendimento de que a greve não pode ser declarada na base de fraude, motivos ilícitos e interesses político-partidários sem conexão com interesses próprios dos trabalhadores¹⁷, aditando outras sensibilidades que

¹⁷ JOSÉ JOÃO ABRANTES ult.loc cit, p. 536-537; BERNARDO LOBO XAVIER, “*Direito da greve*”, Lisboa, 1983, p. 146 ss



não serão admissíveis greves que prossigam fins impossíveis, ilegais, contrários à ordem pública e ofensivos de bons costumes¹⁸.

Já plano dos tipos de paralisação, o campo da ilicitude abrange implicitamente algumas modalidades atípicas de greve. A lei tem sido cautelosa em não as proibir expressamente, mas a jurisprudência tem avançado alguns critérios ou pistas sobre “aparências de greve” ou “greves atípicas” passíveis de criar danos desproporcionados ao empregador ou aos interesses coletivos. Assim, o acórdão de 13 de Junho de 2018 do Tribunal Central Administrativo Norte clarifica que inexistente no ordenamento jurídico português o direito a “meia-greve”, não podendo os trabalhadores limitar-se a escolher quais as tarefas que pretendem cumprir, o que constituiria uma clara violação dos seus deveres de obediência. Nesta panóplia situam-se, com uma doutrina algo dividida, paralisações parciais que pressuponham um maior e desproporcional prejuízo, como as greves de zelo; certas greves trombose; e greves “self-service” ou seja, greves com um aviso prévio muito amplo e indeterminado que permita aos trabalhadores paralisarem quando acharem oportuno e pelo tempo que entenderem¹⁹.

Uma greve que é iniciada de forma lícita pode, pela sua prática concreta redundar em ilicitude, nomeadamente se violar o princípio da boa-fé através da forma abusiva e desproporcional como é

¹⁸ MENEZES CORDEIRO, “*Direito do Trabalho*, I, Coimbra, 2018, p. 405 ss

¹⁹ Cfr sobre estes conceitos, com detalhe, MARIA DO ROSÁRIO PALMA RAMALHO *Greves de maior prejuízo – Notas sobre o enquadramento jurídico de quatro modalidades de comportamento grevista (greves intermitentes, rotativas, trombose e retroativas)*, Rev.AAFDL, 1986 e mais sinteticamente, “*Tratado de Direito do Trabalho*”, Coimbra., III, 2015, p. 443 e seg.



executada.

Finalmente existem, a par dos limites legais, os limites contratuais. Assim, algumas convenções coletivas consagram um dever de paz social não admitindo a declaração da greve na vigência da convenção coletiva e por motivos que nela tenham assento.

19. No ordenamento brasileiro é comum a justiça do trabalho confrontar-se com este tipo de limites internos no julgamento de formas lícitas ou abusivas das greves.

20. Já os limites externos²⁰ têm a ver, como se antecipou, com as restrições explícitas e implícitas a esse direito, que tem por objetivo salvaguardar outros direitos fundamentais e interesses constitucionalmente protegidos.

Em Portugal, um primeiro corpo de limites externos advém, ao abrigo do nº 3 do artº 57º da CRP, do respeito pela imposição de prestação de serviços mínimos durante a greve, fixados nos termos legais. Deles resulta que o direito de greve deve ser sacrificado em favor de bens de maior valor, inerentes a esses serviços, tendentes à satisfação de necessidades básicas impreteríveis.

Sucede porém que existem outros direitos fundamentais e interesses relevantes que preponderam em situações limite sobre o direito de greve e que podem exigir a prestação de trabalho em níveis em que a realização de serviços mínimos se revela insuficiente. Coloca-se, assim, o problema da restrição extraordinária do direito à greve ao abrigo do nº2 do artº 18º da CRP. Ora, a inobservância pelos grevistas dos limites externos nas duas situações descritas coloca a

²⁰ MONTEIRO FERNANDES, “Direito do Trabalho”, op. cit, p. 968 seg.



seguinte questão: - como pode o Estado assegurar compulsivamente a prestação laboral de trabalhadores em greve que não observem serviços mínimos ou cuja greve, mesmo que assegure esses serviços, gere uma conjuntura extraordinária de especial gravidade e perigo que lese seriamente outros direitos fundamentais ou interesses constitucionalmente protegidos?

A resposta é dada pelo instituto da requisição civil decretada pelo Executivo e, neste ponto, como se verá, existe uma diferença relevante entre os ordenamentos de Portugal e do Brasil.

3.3. A requisição civil

3.3.1. Natureza e regime jurídico

21. A requisição civil consiste numa intervenção restritiva do exercício do direito à greve mediante ato administrativo do Governo, credenciada em lei e que se deve mostrar conforme com o princípio da proporcionalidade insito no artº 18º da CRP. Na ordem jurídica portuguesa, como reconhece o STA (Ac de 28 de Janeiro de 1992²¹) coexistem dois modelos de requisição civil de trabalhadores em greve, a saber:

- (i) A requisição civil especial prevista no Código do Trabalho e circunscrita a um conflito laboral, fundando-se no incumprimento de serviços mínimos essenciais previamente definidos por acordo, por instância arbitral

²¹ PROCESSO N.º: 027087.



ou pelo Governo;

- (ii) A requisição civil excepcional motivada por circunstâncias particularmente graves de urgência e necessidade pública, compreendendo um âmbito de aplicação mais amplo do que o domínio laboral, já que abrange tanto empresas privadas como públicas, bens privados e públicos e, também, os trabalhadores.

3.3.2. A requisição especial.

22. Quanto à requisição civil especial, autorizada pelos n^{os} 2 e 3 do art^o 541^o do CT, ela é decretada pelo Governo no caso de incumprimento dos serviços mínimos por parte dos trabalhadores grevistas.

O art^o 537^o do CT define exemplificativamente os setores empresariais e os serviços que se destinam à satisfação de necessidades sociais impreteríveis. Já o art^o 538^o do mesmo Código esclarece que a definição de serviços mínimos de cada empresa ou serviço se processa nos seguintes termos:

1^o. Um instrumento de regulação coletiva de trabalho ou um acordo entre representantes de trabalhadores ou empregadores, na ausência desse instrumento, podem definir os referidos serviços;

2^o. Na ausência de instrumento de regulação ou acordo prévio, o Ministério responsável pela área convoca empresários e trabalhadores para um acordo;

3^o. No setor privado, na falta de acordo, cabe ao Governo fixar por despacho os serviços mínimos;



4º. Em empresa do setor público, na falta de acordo, a fixação de serviços mínimos será decidido por tribunal arbitral necessário.

23. Os trabalhadores que não acatarem a requisição podem incorrer em responsabilidade civil por danos causados bem como incorrer em crime de desobediência que abrange multa, despedimento com justa causa ou, em situações graves, prisão até 2 anos.

3.3.3. A Requisição civil excecional

a) Natureza e fonte legal

24. Trata-se de um instituto extraordinário de necessidade pública embora possa ser decretado fora do contexto dos estados de emergência ou sítio. Ademais, em estado de exceção constitucional a requisição poder obedecer a um regime próprio, deste que tal conste da declaração e das normas complementares de execução desta.

Rege-se pelo Decreto-Lei n.º 637/74, de 20 de novembro, que é um ato pré-constitucional e que foi aprovado durante o período revolucionário subsequente ao movimento militar do 25 de abril de 1974, por um dos governos chefiados pelo Coronel Vasco Gonçalves. Terá sido, talvez, o único ato útil legado para o tempo presente por esse Executivo calamitoso e autoritário.

Todos os tribunais acordam, até ao presente, que o referido decreto-lei se encontra em vigor e consiste no instrumento mais flexível e poderoso que o Governo possui para requisitar pessoas e bens, em situações de gravidade excecional.



25. Observemos alguns tópicos do seu regime.

1º. A Requisição, nesta modalidade, só pode ser decretada em “*circunstâncias particularmente graves*”, que imponham ao Governo a adoção das medidas necessárias a “*assegurar o regular o a funcionamento de serviços essenciais de interesse público ou de sectores vitais de vida nacional (nº 1 do arº 1º do DL)*”.

2º. No seu âmbito, a requisição pode envolver serviços públicos ou empresas de natureza pública, privada ou mista e abrange pessoas e bens (n.º 1 do artigo 1.º e n.ºs 2 e 4 do artigo 2.º) no caso de a atividade desses estabelecimentos e pessoas se integrar no elenco enunciativo do artigo 3.º (abastecimento de água, exploração de serviços de transportes, produção e distribuição de energia elétrica, funcionamento do sistema de crédito, prestação de cuidados hospitalares, de entre outros).

3º. Afirma-se como uma **medida de necessidade pública**, situada a montante dos estados constitucionais de exceção, que se destina a conceder uma especial proteção a direitos, interesses e bens fundamentais, independentemente da natureza das causas que os lesem ou ameacem lesá-los. No fundo, está se diante de limites imanescentes ou implícitos a um direito fundamental cumprindo ao legislador operar uma ponderação da qual resulte a prevalência de outros direitos e interesses públicos essenciais²².

²² “*Tal como os demais direitos fundamentais, também o direito à greve tem os seus limites imanescentes que se tornam patentes quando conflituem com outros direitos essenciais no caso de colisão de direitos, por neessidade de defesa de*



4º. Este instituto não se resume à solução extrema de um conflito laboral excedendo situações de greve²³, mas pode ser decretada como forma extraordinária de reação a greves já desencadeadas, independentemente de estar ou não assegurado o cumprimento de serviços mínimos²⁴.

5º. Em termos processuais o Governo aprova uma Resolução reconhecendo a necessidade de se decretar a requisição civil e, com base na lei e nessa resolução, o Ministro competente aprova a requisição civil por portaria.

6º. O incumprimento da requisição civil envolve crime de desobediência e as sanções são idênticas às que envolvem a requisição civil especial.

b) Intervenção do Governo e dos tribunais

26. Parece claro que o impulso e a determinação da requisição civil é um exclusivo do Governo. Contudo, o seu controlo é jurisdicional e opera através dos tribunais administrativos, com

outros direitos”(...). Trata-se pois, de um *um diploma destinado a solucionar probleas de concorrência entre direitos fundamentais*”, sendo certo que *“tal diploma, ao facultar à Administração o recurso à requisição civil, nos termos nele consignados, limitou-se ao necessário para salvaguardar outros dirietos ou interesses constitucionalmente protegidos, não o tendo feito, contudo, através da diminuição da extensão e do alcance do conteúdo essencial do reito à greve que, assim, não se vê afetado desnecessária ou desproporcionadamente, não atentando com as exigências mínimas que constituem a essência desse direito”*. Acórdão do STA de 15.06.2000, Proc. n.º 043023,

²³ BERNARDO LOBO XAVIER, “Requisição Civil, Serviços Mínimos e Greve”, *CJA* 42 ,2003, p. 25

²⁴ MONTEIRO FERNANDES, “A Lei e as Greves”, Coimbra, 2013, p. 162.



relevo para o STA estando em causa a resolução do Conselho de Ministros que está na base da sua decretação. Quase sempre os sindicatos interpõem uma providência cautelar invocando a inconstitucionalidade e ilegalidade da requisição e o STA, ouvido o Governo como requerido, aprecia a questão. Caso rejeite a providência e depois de consumada a requisição, a ação principal continua em juízo, com recursos sucessivos que por vezes demoram anos.

c) Alguns exemplos práticos relativos à requisição civil excecional

27. Cumpre dar um exemplo prático, de entre muitas outras²⁵, de duas requisições civis de grevistas de carácter excecional cujo processo contencioso acompanhei e em que o STA deu razão ao Governo

1º. A greve da TAP em 1997. O sindicato dos pilotos da TAP concebeu greves intermitentes durante prazos pré-estabelecidos no período de Verão que o Governo entendeu que iriam criar uma solução de excecional gravidade, dado que:

- (i) Bloqueariam um serviço essencial de interesse público no transporte de pessoas e bens, obrigando ao cancelamento de numerosíssimos voos, comprometendo o turismo em época alta, setor que é considerado um setor vital da economia para

²⁵ Desde 1976 a 2019, o Governo decretou 32 requisições civis. Cfr. <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/as-32-requisicoes-civis-decretadas-desde-1974>.



o equilíbrio da balança de pagamentos, não havendo formas alternativas de substituição;

- (ii) Vedaria o regresso de milhares famílias de emigrantes portugueses que retornam sempre ao País no Verão;
- (iii) Bloquearia em especial o direito de circulação de portugueses de e para as regiões insulares da Madeira e dos Açores, comprometendo a unidade nacional;

O STA em acórdãos tirados em secção e no Plenário (Cfr. Ac final de 17 de junho de 2004²⁶), rejeitou a providência cautelar e, na ação principal, considerou lícita a requisição, considerando que:

- (i) Como os demais direitos fundamentais, também o direito à greve tem os seus limites imanescentes, que se tomam patentes quando conflituam com outros direitos essenciais à luz do artº 18º da CRP, pelo que a Requisição civil, procurando harmonizar direitos numa situação excecional não violaria a Constituição;
- (ii) Comprovar-se-ia a necessidade de o Governo assegurar o regular funcionamento de sectores e atividades fundamentais, na área do transporte e da economia, que se prendem com valores constitucionalmente garantidos, sendo para o efeito irrelevante a prestação de serviços mínimos, já que não só essa prestação seria insuficiente para a garantia desses bens e valores essenciais, mas porque os

²⁶ Procº 043023.



fundamentos da requisição excederiam um mero conflito laboral já que se reportariam a "circunstâncias particularmente graves" com repercussões nacionais;

- (iii) O transporte aéreo seria essencial ao funcionamento da vida em sociedade estando ligado à satisfação de necessidades sociais impreteríveis.

2º. A greve dos enfermeiros em 2019. Esta ocorreu no período 2018/ 2019, antes da pandemia quando os enfermeiros decidiram fazer uma greve dita "cirúrgica".

O sindicato dos enfermeiros não desencadeou uma greve episódica mas de duração arrastada e de natureza concertada, espalhada no tempo, próxima da greve "self service", com enorme impacto nas cirurgias: os grevistas concertavam-se de modo que nas equipas cirúrgicas não figurasse o número mínimo legal de enfermeiros requerido para cada operação. O resultado foi um adiamento de milhares de cirurgias (7.700 em dois meses) criando-se uma situação emergencial destinada a congestionar os blocos operatórios.

Não se tratou de uma greve episódica mas de uma paralisação articulada que, pelo seu efeito multiplicador, cumulativo e arrastado no tempo, estrangulou o funcionamento dos blocos operatórios e violou direitos qualificados dos pacientes, com relevo para a especialidade de oncologia, ficando o Estado responsável por uma proteção deficitária do direito fundamental à vida e da prestação de cuidados médicos essenciais em pacientes em risco. Paralelamente, durante o período de greve não foram cumpridos, em diversas situações, os serviços mínimos.



O Governo decretou a requisição civil dos enfermeiros invocando quer uma situação de necessidade pública nos serviços hospitalares ao abrigo do Decreto-Lei n.º 637/74, como também o CT com fundamento em violação dos serviços mínimos.

O STA e o TC acabaram por dar razão ao Governo, se bem que numa jurisprudência algo envergonhada, sumária e formalista que contornou a questão substancial.

Na intimação para a proteção de direitos fundamentais, o STA em decisão de 26 de fevereiro de 2019²⁷ rejeitou a ação por razões processuais e, posteriormente, o Tribunal Constitucional indeferiu liminarmente um recurso desta decisão por razões de irrecorribilidade do ato. Já no processo principal o STA, em Acórdão de 11 de junho de 2021 confirmou o entendimento anterior, no sentido de a requisição estar devidamente fundamentada, não ser desproporcional, não serem verídicos os factos alegados pelos grevistas sobre o cumprimento dos serviços mínimos, considerando, ainda, que os mesmos não teriam logrado demonstrar que direito à greve teria sido desproporcionalmente afetado pela requisição.

28. Noutras situações a requisição tem efeitos dissuasores. No ano de 2019, bastou o Governo ameaçar com requisição civil uma iminente greve de camionistas para esta não se consumar.

29. Mas nem sempre o STA dá razão ao Governo, sobretudo no contexto das requisições especiais fundadas em incumprimento de serviços mínimos.

²⁷ Proc.º. 016/19.3BALS.B.



Algumas vezes o Estado é apressado e requisita antes mesmo de a greve começar, “*disparando mais rapidamente do que a própria sombra*”. O STA, em jurisprudência quase constante considera que é inválida uma requisição civil preventiva, ou seja, decretada antes da greve convocada se iniciar. No Ac. de 6-3/2008, esta reportada a requisição feita ao abrigo do CT, o STA afirmou que:

“I) O Governo só pode lançar mão da requisição civil depois de instalada a greve não constituindo, por isso, fundamento da mesma a ameaça dos seus promotores de que os não iriam cumprir (os serviços mínimos) ou, independentemente desta ameaça, da presunção fundada noutros fatores de que os serviços mínimos não iriam ser assegurados.

II) Por outro lado, a requisição civil só pode ser decretada quando se conheça a verdadeira dimensão dos efeitos da greve e desse conhecimento resulte a constatação que, por exemplo, os serviços mínimos não estão a ser assegurados e, por isso, quando já é possível identificar os meios necessários ao seu cumprimento.”

Admitir requisições preventivas ou requisições que sejam decretadas antes de se afigurar se os serviços mínimos estariam ou não a ser assegurados implicaria o esvaziamento desse direito fundamental.

3.3.4. Pontos firmes a considerar a propósito dos limites do Direito à greve e da validade e eficácia da requisição civil.

30. O Direito à greve foi consagrado na Constituição com uma garantia reforçada. Mas não sendo, segundo o Tribunal Constitucional e o STA, um direito absoluto, ele pode ser restringido



seja por limites internos fixados na lei, seja por poderosos limites externos e implícitos impostos pelo imperativo da sua harmonização com outros direitos de liberdade ou interesses públicos constitucionalmente protegidos que podem prevalecer.

31. O Governo dispõe de um instrumento compulsório de enfrentamento de greves ilícitas que não respeitem serviços mínimos e que causem prejuízos desproporcionados, bem como de greves que assumam efeitos particularmente graves, em prejuízo do regular o funcionamento de serviços essenciais de interesse público ou de sectores vitais de vida nacional.

32. A requisição, salvo violação manifesta de serviços mínimos, não pode ser banalizada sob pena de desidrar o conteúdo útil do direito de greve. Cerca de metade das requisições civis decretadas desde 1976 teve origem em governos socialistas.

33. O STA tem, na generalidade, dado razão ao Governo aquando da requisição de grevistas em serviços básicos e essenciais do Estado. Ainda assim, por vezes fá-lo de forma algo envergonhada e sem dissecar a substância do problema, como sucedeu com a greve dos enfermeiros. Contudo, tem sido mais rigoroso e reticente no julgamento da requisição especial, invocada ao abrigo do CT.

34. Durante o estado de emergência em 2020/2021 o direito à greve em serviços básicos e vitais, neles incluídas as unidades de prestação de cuidados de saúde, foi suspenso pelo Presidente da



República²⁸.

3.4. *Post-Scriptum* sobre o Direito à greve no Brasil e seus limites.

35. Contrariamente ao ordenamento português onde o Executivo tem maior protagonismo na tomada de providências contra greves ilegais, em atividades de conciliação e, em certos casos, na determinação de serviços mínimos, no Brasil essa atividade encontra-se, em boa parte, judicializada.

Importa, em face desta realidade, colocar a seguinte dúvida: caso ocorra uma greve abusiva que não assegure os serviços mínimos em áreas essenciais, a judicialização e a fixação de multas pelos tribunais serão suficientes para prevenir situações críticas de estrangulamento em áreas vitais como os transportes rodoviários e a saúde? Como enfrentar sindicatos poderosos ou paralisações selvagens que desacatem, no limite, as decisões, almejando, no futuro, um perdão de multa ou uma amnistia?

36. A faculdade de o Executivo impor a requisição civil de trabalhadores não consta explicitamente, tal como se antecipou, da lei ou da Constituição. A Constituição no artº 5, XXV contempla a

²⁸ Na alínea c) do artº 4º do Decreto Presidencial nº 14-A/2020, de 18 de março (sujeito a numerosas prorrogações com alterações) foi determinado: *“Fica suspenso o exercício do direito à greve na medida em que possa comprometer o funcionamento de infraestruturas críticas ou de unidades de prestação de cuidados de saúde, bem como em setores económicos vitais para a produção, abastecimento e fornecimento de bens e serviços essenciais à população;”*



faculdade de requisição administrativa de propriedade particular em caso de perigo público mas não de trabalhadores grevistas. Pode-se requisitar camiões particulares, aviões ou navios em *lock out* mas não trabalhadores em greve. Não existirá aqui uma lacuna e algum desequilíbrio no plano da conflitualidade laboral e os seus efeitos?

37. Durante a crise do COVID o Congresso do Brasil optou pelo paradigma normativo alemão para aprovar medidas de urgência sanitária e aprovou uma lei restritiva de direitos, a Lei nº 13.979, de 6 de Fev 2020, destinada ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do COVID.

O seu artº 3º deu às autoridades poderes para enfrentar a situação emergencial e restringir direitos (de entre outras medidas). Como as competências para a tomada das providências devidas no domínio da saúde pública são concorrenciais admitir-se-ia, pese a ambiguidade do preceituado, que Estados e municípios pudessem adotar as mesmas medidas a par da União.

No mesmo artº 3º, pese o facto de não se restringir o direito à greve previu-se, curiosamente, a requisição de “serviços de pessoas”, nos seguintes termos:

“VIII) requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa;”

O STF em decisão de 31 Dez 2021 prorrogou a vigência da lei e clarificou que, atento o carácter concorrenciais das competências em matéria de saúde, União, Estados e municípios poderiam restringir os direitos referidos no artº 3º.

Desta forma, de modo algo enviesado, a lei de emergência



sanitária com vigência transitória permitia que a União e entes territoriais requisitassem os serviços de pessoas durante situações de necessidade o que, em tese, permitiria a requisição civil de trabalhadores grevistas em empresas e serviços essenciais integrados no objeto do diploma.

38. Contudo, fora do contexto da vigência temporária da Lei nº 13.979, sem prejuízo da faculdade de ação dos tribunais no julgamento de providências cautelares em caso de greves que ponham em causa serviços essenciais perguntar-se-á, frente a paralisações que afetem serviços hospitalares, transportes e estruturas de abastecimento público, seja no contexto da pandemia, seja na órbita de outra situação crítica de ordem calamitosa, se fará sentido que:

- (i) O Executivo fique dependente do tempo e da discricionariedade dos tribunais para garantir, no imediato, serviços essenciais colocados em causa por greves “self-service”, greves trombose ou greves de zelo?
- (ii) A requisição administrativa incida sobre hospitais e equipamentos privados bem como sobre bens particulares de natureza essencial ou vital, mas não sobre os seus trabalhadores?
- (iii) Em caso de situações anómalas e arrastadas de greve durante esse tipo de situação crítica e excepcional, fará sentido, à luz do princípio da proporcionalidade, o recurso a missões do Exército em sede da medida provisória de “Garantia da Lei e



da Ordem” (GLO)²⁹ com intervenção militar ou o recurso ao estado de alarme, sem que se passe primeiro por medidas administrativas intermédias como a requisição civil ditada por órgãos executivos, independentemente do controlo judicial *ex post*?

III. Conclusão

39. O Direito à greve é um direito fundamental de liberdade e uma conquista do Estado social de direito. Contudo, como todo o direito, ele é passível de abuso e esse abuso em situações de calamidade pública, como a que vivemos com a pandemia, pode comprometer seriamente o funcionamento de serviços essenciais do Estado e os direitos à saúde, vida, circulação e até ao mínimo existencial dos cidadãos.

40. Por conseguinte, importa questionar, sem que tal implique o aniquilamento ou a desidratação do direito à greve e sem prejuízo do controlo de legalidade:

- (i) Se no ordenamento português o STA não deveria ser mais explícito na fundamentação dos seus Acórdãos sobre a legitimidade da requisição civil de natureza excecional, evitando decisões formalistas e opacas;
- (ii) Se no ordenamento brasileiro o Poder Executivo, federal e federado, não deveria estar munido de institutos administrativos aptos a assegurar, no imediato, junto de

²⁹ Cfr. artº 142º da Constituição Federal.



trabalhadores e empregadores, o funcionamento serviços e necessidades essenciais que se repercutem sobre direitos das pessoas e sobre as suas necessidades coletivas cuja garantia constitui um dos fins mais essenciais do Estado.

Carlos Blanco de Moraes

(Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa)



REVISTA DE
DIREITO COMERCIAL



www.revistadedireitocomercial.com
2022-03-04