

O direito de greve no Uruguai

Alejandro Castello

Resumo: Indubitavelmente, a greve é a forma mais importante de exteriorização das disputas de dimensão coletiva, embora a experiência ofereça muitos procedimentos de protesto, reivindicação ou pressão no âmbito das relações de trabalho. São analisadas, neste trabalho, as principais características do regime uruguaio de direito de greve, incluindo seu âmbito de aplicação subjetiva, conteúdo, efeitos, finalidades, modalidades e limites. O sistema uruguaio de relações coletivas de trabalho tem se caracterizado como substancialmente autônomo e não regulado, já que praticamente não existem normas estatais que regulem o direito de greve. Isso porque o ordenamento trabalhista uruguaio mantém, ainda hoje, sua tradicional característica de abstencionismo legislativo, herdada do período fundador do Direito Trabalhista. Assim, a falta de regulamentação estatal (legal) da greve faz com que no Uruguai impere um enfoque extenso, aberto e tolerante sobre a maior parte dos aspectos referentes ao direito de greve.

Palavras-chave: Direito de greve. Uruguai. Direito coletivo do trabalho. Direito associativo.

* Advogado. Professor adjunto de Direito do Trabalho e da Seguridade Social (Universidade da República Montevideo). Mestre em Direito do Trabalho e da Segurança Social. Membro do Grupo de los Miércoles [Fórum de estudo de Direito do Trabalho]. Diretor do Departamento de Direito Laboral da Faculdade de Direito de Montevideo.

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, ninguém tem dúvida de que a greve é um direito-liberdade que se traduz no poder de não executar, não trabalhar¹, constituindo um meio de promoção e proteção dos interesses e direitos dos trabalhadores amplamente reconhecido não somente nos ordenamentos internos, mas também no nível internacional máximo (Pactos, Declarações, Tratados, Convenções, etc.)². Tal natureza projeta importantes consequências jurídicas em relação à forma como esse direito deve ser regulado e os alcances que pode ter, assim como em relação a quais são os critérios interpretativos das normas que o regulam.

¹ Assim, tem-se apontado que o *conteúdo social* do direito de greve consiste em uma cessação do trabalho, em qualquer de suas manifestações ou modalidades de que possa se revestir. [Cf. MONEREO PEREZ, José Luis (Coord.). *Derecho de huelga y conflictos colectivos*: estudio crítico de la doctrina jurídica. Granada: Comares, 2002, p. 28].

² Apontam Bernard Gernigon, Alberto Otero e Horacio Guido que, “embora talvez pareça surpreendente, as convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho não tratam de maneira expressa do direito de greve [...]. A ausência de normas expressas não implica, no entanto, que a OIT desconhece o direito de greve ou se exime de garantir um âmbito de proteção ao exercício desse direito”. De acordo com os autores, “ainda que não mencione expressamente o direito de greve, a Convenção sobre a liberdade sindical e a proteção do direito de sindicalização, 1948 (n. 84), consagra o direito das organizações de trabalhadores e de empregadores “de organizar sua administração e suas atividades e de formular seu programa de ação” (art. 3) e estabelece como objetivo de tais organizações “fomentar e defender os interesses dos trabalhadores ou dos empregadores” (art. 10) (OIT, 1985, p. 708-709). Baseando-se nessas disposições, dois órgãos instituídos para o controle da aplicação das normas da OIT, o Comitê de Liberdade Sindical (desde 1952) e a Comissão de Especialistas em Aplicação de Convenções e Recomendações (desde 1959), têm reconhecido, em inúmeras ocasiões, o direito de greve como direito fundamental dos trabalhadores e de suas organizações e têm delimitado o âmbito em que deve ser enquadrado o seu exercício”. (Cf. GERNIGON, B.; ODERO, A.; GUIDO, H. *Principios de la OIT sobre el derecho de huelga*. *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, v. 117, n. 4, p. 473-475, 1998)

Em relação à matéria, a Organização Internacional do Trabalho assevera:

O direito de greve é um dos meios essenciais à disposição dos trabalhadores e suas organizações para promover e defender seus interesses econômicos e sociais, ou seja, não apenas os relativos à obtenção de melhores condições de trabalho e satisfação das reivindicações coletivas de origem profissional, mas também os relacionados à busca de soluções para os problemas de política econômica e social ou de índole trabalhista que se referem diretamente aos trabalhadores³.

Ensina Oscar Ermida Uriarte que a greve tem *caráter trivalente*, já que constitui um meio de ação sindical, associativa ou de autotutela, uma forma ou modalidade de exteriorização do conflito coletivo, bem como um modelo para solucionar conflitos. Na condição de meio de autotutela, segundo Ermida, “é uma forma de ação dos trabalhadores tendente à proteção de seus direitos e interesses, seja para garantir o cumprimento das normas vigentes, seja para obter um progresso no nível de proteção atual”⁴. Como modalidade de conflito coletivo, embora a experiência ofereça muitos procedimentos de protesto, reivindicação ou pressão no âmbito das relações de trabalho⁵, indubitavelmente a greve é a

³ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *La libertad sindical*. Ginebra: OIT, 1988. p. 68.

⁴ ERMIDA URIARTE, Oscar. *Apuntes sobre la huelga*. 2. ed. Montevideo: FCU, 1996, p. 7-16. Expressa o autor que a greve consiste em um instituto típico do Direito coletivo que procura efetivar a autotutela trabalhista e a liberdade sindical.

⁵ Assim, muitas vezes os trabalhadores utilizam medidas de pressão que costumam acompanhar a greve, como mobilizações, manifestações, campanhas informativas ante a opinião pública, concentrações ou ocupação de lugares de circulação, impedimento do tráfego etc. Martín Valverde, Rodríguez-Sañudo e García Murcia apontam que, “em muitos casos, essas medidas, que não são especificamente trabalhistas, amparam-se nas liberdades públicas de caráter geral, como os direitos de reunião, manifestação ou expressão”. (MARTÍN VALVERDE, A.; RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ, F.; GARCÍA MURCIA, J. *Derecho del trabajo*. 14. ed. Madri: Tecnos, 2005, p. 374)

forma mais importante de exteriorização das disputas de dimensão coletiva⁶. Como meio de solução de conflito coletivo, diz-se que a greve apenas exterioriza o enfrentamento já existente e, por meio dela, busca-se solucioná-lo uma vez que habitualmente desencadeia uma negociação.

É com base nas características supramencionadas que a doutrina afirma que a greve

é o instituto mais atípico, da parte mais atípica, do ramo mais atípico do Direito, pelo entendimento de que assim é o Direito do Trabalho em relação aos outros ramos jurídicos e de que essa atipicidade se acentua no Direito Sindical, quando comparado com o Direito individual do Trabalho, sobretudo tendo em vista a sua delimitação basicamente na noção de autotutela e de greve⁷.

No Uruguai, o Direito coletivo do trabalho se caracteriza por ser tradicionalmente abstencionista e não regulado, apresentando baixa intervenção legislativa. Como apontado no conhecido *Informe Relasur* da OIT, publicado em 1995, sobre as relações trabalhistas no Uruguai, “a existência de um marco normativo exíguo para as relações coletivas de trabalho, constituído por algumas poucas normas constitucionais e alguns Convênios da OIT ratificados, permanece como característica do sistema e funciona razoavelmente”⁸. De forma semelhante, Jorge Rosenbaum aponta que

⁶ Sobre a matéria, José Luis Monereo Perez assinala que a greve é a principal manifestação do conflito declarado, mas não deve ser confundida com ele, dado que aquela não esgota as distintas e variadas formas de expressão do conflito, o que se evidencia pelo fato de que a ausência de greve não significa necessariamente a ausência de conflito. (Cf. MONEREO PEREZ, 2002, p. XVI-XVII)

⁷ ERMIDA URIARTE, Oscar. *La flexibilización de la huelga*. Montevideu: FCU, 1999. p. 11.

⁸ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Las relaciones laborales en Uruguay*. *Informe Relasur*, Madri, p. 27, 1995.

[o] modelo uruguaio se desenvolveu historicamente com base na ação autônoma das organizações sindicais e dos empregadores, e uma marca típica tem sido a ausência da regulamentação jurídica formal das relações coletivas de trabalho em seu ordenamento positivo⁹.

No caso do terceiro pilar das relações coletivas de trabalho, ou seja, o *direito de greve*, o ordenamento trabalhista uruguaio mantém, ainda hoje, sua tradicional característica de abstencionismo legislativo, herdada do período fundador do Direito Trabalhista,¹⁰ sendo que tampouco a partir de 2005 (ano da formação de um governo de esquerda) se tem legislado sobre essa temática¹¹, o que

⁹ ROSENBAUM, Jorge. El sistema uruguayo de negociación colectiva. *Derecho Laboral*: revista de doctrina, jurisprudencia e informaciones sociales, Uruguai, v. 52, n. 234, p. 311-312, abr.-jun. 2009.

¹⁰ Segundo Héctor-Hugo Barbagelata, o período fundador da legislação trabalhista no Uruguai, situado entre 1915 e 1933, caracterizou-se, dentre outras coisas, pela confiança na legislação como instrumento de reforma das condições sociais, o que se traduziu em uma filosofia intervencionista em matéria de relações individuais de trabalho, mas, concomitantemente, o movimento sindical manteve-se averso a colaborar com o Estado em matéria de legislação trabalhista, o que de certa forma explica o caráter abstencionista dessa parte do ordenamento trabalhista. (Cf. BARBAGELATA, Héctor-Hugo. *Derecho del trabajo*. Montevidú: FCU, 1997. v. 1, p. 13-26)

¹¹ As únicas normas sancionadas desde 2005 que têm vinculação com a greve são o art. 21 da Lei n. 18.566, que consagrou uma cláusula de paz automática, e o Decreto n. 165/2006, que regula os meios de prevenção e solução de conflitos coletivos de trabalho, com clara preferência pelos mecanismos autônomos e negociados, e que também regula as *ocupações de locais de trabalho*, partindo da premissa de que tal tipo de medida é uma forma legítima de exercício da greve, extremo sobre o qual não existe concordância na doutrina e jurisprudência. (Cf. URUGUAI. Ley n. 18.566. Sistema de negociación colectiva. *Diario Oficial*, 30 set. 2009. Disponível em: <<http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/ley18566.htm>>. Acesso em: 23 jun. 2013; URUGUAI. Consejería de Justicia, Interior y Administraciones Públicas Consejería de Infraestructuras y Transporte. Decreto 165/2006, de 3 de noviembre, del Consell, por el que se regulan las quejas y sugerencias en el ámbito de la administración y las organizaciones de la Generalitat. *Diario Oficial de la Comunitat Valenciana*, n. 5.382, p. 1-6, 7 nov. 2006. Disponível em: <http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/va-d165-2006.html>. Acesso em: 23 jun.2013)

de forma alguma se traduz em obstáculo, impedimento ou freio ao desenvolvimento de medidas de distorção do trabalho por parte das organizações de trabalhadores.

São analisadas, a seguir, as principais características do regime uruguaio de direito de greve, incluindo seu âmbito de aplicação subjetiva, conteúdo, efeitos, finalidades, modalidades e limites.

2 RECONHECIMENTO AMPLO DO DIREITO DE GREVE

Como explica Alfredo Villavicencio,

tal qual a evolução jurídica da liberdade sindical, que costuma ser dividida nas etapas de proibição, tolerância, reconhecimento jurídico e promoção-tutela, a greve também transitou pelas fases de greve-delito, greve-liberdade ou tolerância e greve-direito; ou seja, foi considerada, respectivamente, como um fato socialmente danoso, socialmente indiferente e socialmente útil¹².

Conforme aponta Ernesto Krostoschin,

na maioria dos países, a greve foi admitida apenas paulatinamente como um fato lícito. Desde que foram revogadas as proibições relativas às coalizões e, sobretudo, desde que foi abolida a punibilidade da greve (segunda metade do século XIX), pode-se falar em liberdade de greve. A transição da liberdade de greve para o direito de greve se deu

¹²VILLAVICENCIO RIOS, Alfredo. Huelga y servicios esenciales: alcances, estándares internacionales y nueva afectación: la educación básica regular. In: SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL. *Trabajo y seguridad social: estudios en homenaje a Luis Aparicio Valdez*. Lima: Grijley, 2008. p. 444-445.

no século passado, principalmente a partir da Segunda Guerra Mundial. Efetivamente, o reconhecimento da faculdade de greve aparece, em geral, vinculado ao reconhecimento do direito de coalizão e associação. Como a coalizão é condição prévia da greve, esta não era legitimamente possível nos tempos e lugares em que qualquer coligação entre os trabalhadores era considerada um delito¹³.

Na atualidade, na maioria dos países, a greve integra o elenco de direitos fundamentais e é amplamente tutelada, sendo concebida não somente como uma liberdade em relação ao Estado, mas também como um direito perante a entidade patronal – direito esse que cumpre uma função de reequilíbrio do poder das partes e que tem por finalidade a liberação, promoção e dignificação do trabalho¹⁴.

No caso do Uruguai, com exceção do período da ditadura militar (1973-1984), *a greve nunca foi considerada um delito* (salvo em caso do seu exercício no setor público, uma vez que o art. 165 do Código Penal estabelecia o delito de abandono coletivo de funções, tratando-se de funcionários públicos), de modo que sua evolução se deu ao longo das três etapas supramencionadas. Com efeito, a partir da Constituição de 1934, a greve é considerada um direito fundamental que integra uma ampla gama de direitos sociais.

¹³KROTOSCHIN, Ernesto. *Tratado práctico de derecho del trabajo*. 4. ed. Buenos Aires: Depalma, 1987. v. 2, p. 196-197. O autor aponta que essa evolução não foi uniforme nem constante, já que a liberdade de greve, ainda depois de ter sido reconhecida, voltou a ser suspensa em alguns países, como no período fascista e em outros regimes autoritários.

¹⁴XAVIER, Bernardo da Gama Lobo. *Direito da greve*. Lisboa: Verbo, 1984. p. 53-54. O autor aponta que a greve é um instrumento necessário para imprimir força e eficácia à atividade sindical, na medida em que essa atividade se destina a conseguir um estatuto justo para os trabalhadores, defendê-los de eventuais violações patronais e promover a melhoria da situação dos empregados – razão essa pela qual a greve é um poder de organizar-se para o dissenso (XAVIER, 1984, p. 51-52)

O art. 57 da Constituição atualmente vigente (de 1996), que reitera a mesma redação da Constituição de 1934 – a qual foi resguardada sem modificação pelas reformas de 1942, 1952 e 1967 –, rege o seguinte: “Declara-se que a greve é um direito associativo. Sobre essa base se regulamentará seu exercício e efetividade”¹⁵.

Como aponta Américo Plá Rodríguez, entendeu-se, com a redação utilizada pelo constituinte, que “essa disposição não criava o direito, mas sim o consagrava formalmente no texto constitucional como garantia contra qualquer possível mutilação ou redução na legislação ordinária no que diz respeito a um direito já existente na realidade social como fruto de um penoso processo na luta do trabalho contra o capital”. Além disso, autor ainda adiciona que a parte final da redação do art. 57 (sobre essa base se regulamentará o seu exercício e efetividade”) implica que a “regulamentação não pode condicionar a vigência desse direito, já que qualquer regulamentação deve se basear no reconhecimento de tal direito”¹⁶.

De forma semelhante, Oscar Ermida afirma que a palavra “declara-se” empregada pelo constituinte é de suma importância porque implica reconhecer que se trata de um “direito preexistente”, o qual existiria até mesmo sem o seu reconhecimento constitucional “e até mesmo contra uma legislação posterior que de alguma forma fosse inconstitucional ou restritiva do direito consagrado na Constituição”¹⁷.

Para Osvaldo Mantero, a redação do art. 57 da Constituição coloca o Uruguai entre os países que possuem um modelo

¹⁵URUGUAI. Constitución (1997). *Constitución 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994 y el 8 de diciembre de 1996*. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/mla/pt/ury/index.html>>. Acesso em: 23 jun.2013.

¹⁶PLÁ RODRIGUEZ, Américo. *Cursos de derecho laboral*. Montevideu: Idea, 2001. t. 4, v. 2, p. 49-50.

¹⁷ERMIDA URIARTE, 1999, p. 25.

constitucional de direito de greve que não se limita apenas ao seu reconhecimento, mas também protege o seu exercício de forma extremamente ampla, uma vez que, por mandamento constitucional, qualquer classe de regulamentação (legal ou autônoma) deve estar orientada para a proteção e a “efetividade” do direito¹⁸.

Se a greve é um direito fundamental, então esse direito deve ser interpretado em um sentido progressivo, irredutível e *a favor libertatis*. Isso de forma alguma implica que esse direito seja superior aos outros que tenham igual hierarquia, de modo que, em caso de contradição entre direitos, deverá se buscar a compatibilização entre eles¹⁹.

3 TITULARIDADE DO DIREITO DE GREVE: ÂMBITO SUBJETIVO DE APLICAÇÃO

Como mencionado, o art. 57 da Constituição estabelece que o direito de greve “é um direito associativo”, redação que, após

¹⁸MANTERO DE SAN VICENTE, Osvaldo. *Derecho sindical*. Montevideu: FCU, 1997. p. 195-196. Segundo o autor, na fase atual existem pelo menos três modelos de regulação da greve nas Constituições: a) os que reconhecem o direito, mas não o regulam com importantes limitações em seu exercício; b) os que reconhecem o direito e mantêm silêncio sobre a forma de exercício; e c) os que reconhecem o direito e, além disso, protegem-no em seu exercício e efetividade.

¹⁹Se o direito de greve entrar em conflito com outros direitos fundamentais, primeiro se deve tentar a compatibilização entre as liberdades em jogo, de modo que nenhuma suprima a outra. Se isso não for possível, o segundo passo seria analisar a questão à luz do teste de proporcionalidade, em cujo mérito o intérprete deverá examinar se o exercício de cada direito cumpre com *três requisitos ou condições básicas de legitimidade*: a) idoneidade, b) necessidade e c) ponderação ou equilíbrio. [NT – Segundo a doutrina majoritária brasileira, em caso de conflito ou contradição entre dois direitos principiologicos (normas-princípios), o intérprete deverá buscar a sua compatibilização, por meio da ponderação e da aplicação do princípio da proporcionalidade. A proporcionalidade é uma técnica dividida em três etapas, nas quais são verificadas a adequação, a necessidade e a razoabilidade (ou proporcionalidade em sentido estrito) da solução encontrada. Para mais informações, cf. ALEXYS, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

algumas hesitações iniciais, foi interpretada majoritariamente no sentido de que, *embora a titularidade do direito de greve recaia sobre o trabalhador considerado individualmente, trata-se na verdade de um direito de exercício necessariamente coletivo.*

A esse respeito, Américo Plá Rodríguez aponta que inicialmente alguns autores defenderam que a expressão “direito associativo” significava que o direito de greve competia ao sindicato, o que poderia implicar que apenas este poderia exercê-lo e inclusive renunciar a ele, ignorando-se, assim, não apenas o trabalhador, mas também qualquer grupo inorgânico de trabalhadores que quisesse declarar greve. No entanto, o autor explica que,

na prática, tem-se aplicado uma interpretação ampla que compreende tanto um sindicato como uma coalizão, uma assembleia ou um grupo de trabalhadores que chega a um acordo ou concordância entre si. De todo modo, a decisão de aderir à greve, ou seja, de deixar de trabalhar para somar-se à manifestação coletiva pertence indubitavelmente a cada trabalhador, o que pode levar a decisões individuais²⁰.

No que tange ao âmbito de aplicação pessoal do direito de greve, é ponto pacífico na doutrina e jurisprudência contemporânea do Uruguai que, dada a amplitude do texto constitucional, *trata-se de um direito que recai sobre o universo mais amplo possível de trabalhadores empregados.*

Nesse sentido, em *primeiro lugar*, trata-se de um direito atribuído a toda classe de trabalhador, não importando a idade, a nacionalidade, a raça, o sexo, as opiniões – política, filosófica e/ou religiosa –, o vínculo com o empregador (temporário ou permanente), a hierarquia, a tarefa (proletário ou empregado), o setor de atividade em que trabalha, etc.

²⁰PLÁ RODRIGUEZ, 2001, p. 55-57.

Em *segundo lugar*, está superado o debate sobre a pertinência de os funcionários públicos estarem ou não assistidos por esse direito. Atualmente, ninguém duvida que a regra geral é que os funcionários públicos são titulares do direito de greve²¹, salvo no caso das exceções apresentadas a seguir.

A esse respeito, em *terceiro lugar*, embora não exista norma constitucional ou legal que regule a matéria, aceita-se, na doutrina e na jurisprudência, que as únicas exclusões lícitas são aquelas admitidas pelo Comitê de Liberdade Sindical²². Em razão disso, tem-se apontado a possibilidade de o direito de greve não abarcar três classes de funcionários públicos: a) aqueles que atuam como órgão do poder público, isto é, aqueles que expressam a vontade do Estado (legisladores, ministros, juízes, etc.)²³; b) os militares; e c) os policiais²⁴.

²¹Sobre a matéria, cf. RACCIATTI, Octavio Carlos. El derecho de huelga de los funcionarios públicos. In: GRUPO DE LOS MIÉRCOLES. *Veinte estudios laborales en memoria de Ricardo Mantero Alvarez*. Montevideo: FCU, 2004, p. 347 et seq.

²²Cf. mais amplamente: MANTERO ALVAREZ, Ricardo. *Límites al derecho de huelga*. Montevideu: Amalio Fernández, 1992. p. 155-177.

²³Assim, o Comitê de Liberdade Sindical afirmou que “o direito de greve pode ser limitado ou proibido: 1) na função pública apenas no caso dos funcionários que exercem funções de autoridade em nome do Estado” (parágrafo 574); ou “2) nos serviços essenciais no sentido estrito do termo (ou seja, aqueles serviços cuja interrupção coloca em perigo a vida, a segurança ou a saúde da pessoa na totalidade ou em parte da população)” (parágrafo 576). [ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *La libertad sindical*. 5. ed. Ginebra: OIT, 2006, p. 124-125]

²⁴Em se tratando de polícias, com o amparo do disposto no art. 9 do CIT n. 87, que estabelece que “a legislação nacional deverá determinar até que ponto se aplicarão às forças armadas e às polícias as garantias previstas pela presente convenção”, tem-se entendido que essas entidades podem organizar sindicatos e gozar da proteção, das prerrogativas e das facilidades sindicais previstas na Lei nº 17.940/2006, o que não se estenderia, contudo, ao direito de greve. Na prática, existem vários sindicatos de policiais funcionando atualmente no Uruguai.

4 REGULAMENTAÇÃO LEGAL DO DIREITO DE GREVE

O sistema uruguaio de relações coletivas de trabalho tem-se caracterizado como substancialmente autônomo e não regulado, já que praticamente inexitem normas estatais que regulem o direito de greve.

Além dos art. 57 e 65 da Constituição, que reconhecem o direito de greve de forma ampla, e dos instrumentos internacionais correlatos (Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Protocolo de San Salvador, Declaração Sociolaboral do Mercosul etc.), no nível infraconstitucional se encontram algumas poucas normas que abordam apenas os seguintes aspectos:

a) Lei n. 13.720, que trata da obrigatoriedade do aviso prévio das medidas de greve e também do regime de serviços essenciais²⁵;

b) Lei n. 12.590, que trata dos efeitos da greve sobre as férias anuais (art. 8)²⁶;

c) Decreto-Lei n. 15.180, que trata dos efeitos da greve sobre o seguro desemprego (art. 4º)²⁷;

²⁵URUGUAI. Ley n. 13.720, de 16 de diciembre de 1968. Se crea para la actividad privada y se determina su integracion y cometidos. Disponível em: <<http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/ley13720.htm>>. Acesso em: 23 jun. 2013.

²⁶URUGUAI. Ley n. 12.590, de 23 de diciembre de 1958. Se modifica y amplia el regimen de vacaciones remuneradas para los empleados y obreros de actividades privadas. *Diário Oficial*, 5 jan. 1959. Disponível em: <<http://www.ilo.org/dyn/travail/docs/432/Act%2012590%20of%205%20January%201959.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2013.

²⁷URUGUAI. *Decreto-Ley n. 15.180*, de 20 de agosto de 1981. Se establece un regimen de prestaciones para cubrir la contingencia del desempleo forzoso de empleados privados. Disponível em: <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley15180.htm>>. Acesso em: 23 jun. 2013.

d) Lei n. 18.566, que trata de negociação coletiva e inclui uma cláusula de paz automática (art. 21)²⁸; e

e) Decreto n. 165/2006, que trata de meios de prevenção e solução de conflitos coletivos de trabalho e regulamenta as medidas de ocupação de centros de trabalho²⁹.

Essas normas jurídicas não apenas não representam um disciplinamento sistemático, orgânico e completo do direito de greve; elas tampouco possuem um conteúdo limitativo ou restritivo desse direito. Além disso, cabe sublinhar que tanto a doutrina quanto a jurisprudência têm adotado interpretações extremamente garantistas e liberais sobre essas normas jurídicas, impedindo assim qualquer possibilidade de tentativa de aplicação negativa ou proibitiva dessas normas.

Por exemplo, a Lei n. 13.720, que foi a primeira norma legal que pretendeu regulamentar o direito de greve com certo alcance geral, estabeleceu, em seu art. 3º, que nenhuma medida de greve como a de *lock-out* pode ser considerada lícita se não comunicada com sete dias de antecedência (aviso prévio de greve) ao Ministério do Trabalho e Segurança Social. Na prática, essa exigência, geralmente, não é cumprida pelos sindicatos, mas não acarreta consequência jurídica negativa alguma para os grevistas, já que a tendência jurisprudencial majoritária se desenvolveu no sentido de superar e relevar tal omissão³⁰.

²⁸Cf. URUGUAI, 2009.

²⁹URUGUAI. Consejería de Justicia, Interior y Administraciones Públicas. Consejería de Infraestructuras y Transporte. Decreto n. 165/2006, de 3 de noviembre, del Consell, por el que se regulan las quejas y sugerencias en el ámbito de la administración y las organizaciones de la Generalitat. *Diario Oficial de la Comunitat Valenciana*, n. 5.382, p. 1-6, 7 nov. 2006. Disponível em: <http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/va-d165-2006.html>. Acesso em: 23 jun. 2013.

³⁰Sobre a matéria, Santiago Pereira Campos assinala que, no nível jurisprudencial, podem ser encontradas não menos que cinco interpretações distintas sobre o tema,

Ademais, cabe explicitar que, no Uruguai, a Justiça do Trabalho não tem competência para intervir em conflitos coletivos de trabalho de qualquer espécie (fatídicos ou jurídicos), dado que a lei somente lhe atribui competência para tratar de assuntos originados em conflitos individuais de trabalho (atualmente, Lei n. 18.572; anteriormente: art. 106 da Lei n. 12.803).

5 CONCEITO OU NOÇÃO DE GREVE

Um dos aspectos que revelam o enfoque amplo e liberal no que concerne ao direito de greve no Uruguai é, sem dúvida, aquele referente ao conceito, noção ou definição de greve. Como não existe uma definição desse termo em qualquer norma jurídica, sua delimitação ficou nas mãos da doutrina e da jurisprudência, as quais têm adotado uma noção bastante extensa, de modo a permitir a adaptação das medidas de autotutela dos trabalhadores à evolução das formas de organização do trabalho.

Uma expressão desse enfoque amplo é representada por Ricardo Mantero, segundo o qual, ao não existir uma definição de greve no Uruguai, essa deve ser entendida em seu sentido natural e óbvio, levando-se em consideração o significado que lhe atribuem aqueles que utilizam o termo. Assim, para o autor, deve-se entender como greve as diversas formas de luta e ação associativa utilizadas pelos sindicatos, o que significa que não necessariamente deve existir um cessar das atividades³¹.

desde a mais drástica (que defende que a omissão provoca a ilicitude da greve, o que habilitaria o empregador a rescindir o contrato de trabalho sem incorrer em responsabilidade alguma) até a mais benévola (majoritária), segundo a qual, uma vez que a norma legal não estabelece qual é a sanção por descumprimento, a inobservância do aviso prévio não tem efeito jurídico negativo algum para o grevista. (Cf. CAMPOS, Santiago Pereira. Consecuencias de la omisión del preaviso en la huelga: estudios de las tendencias jurisprudenciales. *Derecho Laboral*: revista de doctrina, jurisprudencia e informaciones sociales, Uruguai, v. 35, n. 165, p. 126 *et seq.*)

³¹MANTERO ALVAREZ, 1992, p. 63-66.

Seguindo perspectiva semelhante, Oscar Ermida Uriarte aponta que a flexibilização da forma de organização da empresa deve ser acompanhada pela flexibilização da noção de greve e que adotar uma definição dela implica incorrer em limitação ou exclusão³². De acordo com o referido autor, uma forma de limitação do direito de greve tem sido através da definição da mesma e, por essa razão, é preferível que a determinação do que é greve fique nas mãos do sindicato, de modo a refletir as mudanças que ocorrem na realidade social.

Américo Plá Rodríguez também se afilia a uma postura ampla no que tange à noção de greve. Para ele,

inicialmente a greve tinha uma forma bastante clara: a abstenção de trabalhadores concordada entre vários ou todos os empregados de um estabelecimento. Os trabalhadores não compareciam ao trabalho e, portanto, não cobravam o salário [...]. Contudo, no esforço por lograr eficácia, os trabalhadores foram inventando diversas medidas similares ou parecidas, as quais receberam a denominação genérica de formas atípicas de greve³³.

Pode-se afirmar que a posição predominante, tanto no nível doutrinário como no jurisprudencial, é considerar como greve não apenas as medidas que impliquem a paralisação ou suspensão do trabalho, mas também aquelas que suponham alteração ou redução das tarefas, o que permite incluir no estatuto protetor do direito de greve diversas formas anômalas de cumprir o trabalho

³²ERMIDA URIARTE, Oscar. La flexibilización de la huelga. *Cuadernos de Fundación Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*, Montevideu, n. 2, p. 18, 1999.

³³PLÁ RODRIGUEZ, 2001, p. 75.

e uma variedade de modalidades de pressão coletiva sobre o empregador³⁴.

Nesse sentido, a Suprema Corte de Justiça tem aceitado que se enquadrem na noção de greve não apenas as medidas de paralisação das tarefas, mas também outras modalidades diferentes ou atípicas, como é o caso das ocupações dos locais de trabalho, desde que sejam de caráter pacífico³⁵.

6 ADMISSÃO DAS MODALIDADES ATÍPICAS DE GREVE

Na primeira metade do século XX, entendia-se por greve unicamente a paralisação ou suspensão de tarefas por tempo indefinido, com caráter coletivo e pactuado, com fins de protesto e mediante evasão do local de trabalho. Tal regra tem como consequência que a adoção de medidas de greve que impliquem a paralisação total do trabalho representa, em geral, uma perda econômica para os trabalhadores aderentes e, por fim, constitui uma ferramenta de eficácia relativa para a obtenção dos fins buscados com a greve.

Por essa razão, há bastante tempo os sindicatos têm mudado suas estratégias de conflito e, em muitos casos, adotam medidas de pressão e protesto que não necessariamente implicam a cessação total e permanente do trabalho (greve clássica ou típica), podendo envolver a alteração ou a redução da prestação do trabalho ou outras formas de distorção da atividade normal da empresa, cuja finalidade é anular ou diminuir a perda salarial e, em contrapartida, fazer com que o dano

³⁴Assim, Ermida Uriarte aponta que, seguindo a opinião de Américo Plá Rodríguez, pode-se entender como greve a “omissão, redução ou alteração coletiva e transitória do trabalho, com uma finalidade de reclamação ou protesto”. (ERMIDA URIARTE, 1999, p. 42)

³⁵URUGUAI. Suprema Corte de Justiça. Sentença n. 71, de 28 de maio de 2001. *AJL*, 2001, c. 579.

econômico sofrido pelo empregador seja igual ou maior que aquele provocado pelas medidas clássicas ou tradicionais de greve.

Na maior parte dos ordenamentos jurídicos, muitas das modalidades atípicas de greve são consideradas ilegais e/ou abusivas. Por exemplo, na Espanha, a legislação considera como ilegais e abusivas modalidades atípicas de greve como operações-padrão e greves rotativas (art. 7º do DRLT) – qualificação que tem sido criticada pela doutrina do país³⁶. Consoante Antonio Ojeda Avilés, o exercício de greve se torna abusivo na Espanha quando são utilizadas determinadas modalidades que se afastam da ideia de mera interrupção do trabalho, já que se exige que existam proporcionalidade, alguns sacrifícios mútuos e um dever de lealdade e honradez, os quais não seriam cumpridos nos casos de formas de pressão como greves rotativas, greves de trombose (em pontos estratégicos da empresa) ou operações-padrão³⁷.

No Brasil, o art. 2º da Lei n. 7.783, de 1989, declara que, “para os fins desta Lei, considera-se legítimo exercício do direito de greve e suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador”³⁸. Infere-se daí que

³⁶LOPEZ LOPEZ, Julia. Redefiniendo las huelgas calificadas como abusivas por la norma desde la libertad sindical. In: BAYLOS GRAU, A. (Coord.). *Estudios sobre la huelga*. Madri: Bomarzo, 2005. p. 69 *et seq.* A autora aponta que, “por meio da ilegalidade, tenta-se reduzir o campo de ação do princípio de solidariedade das greves e, por meio da abusividade, tenta-se aplicar esquemas de direito patrimonial à greve e, assim, contratualizá-la, levá-la ao mundo do contrato individual”, o que, em sua opinião, é incompatível com o art. 28 da Constituição espanhola, que reconhece a liberdade sindical e o direito de greve.

³⁷OJEDA AVILES, Antonio. *Derecho sindical*. 6. ed. Madri: Tecnos, 1992. p. 500-506.

³⁸BRASIL. Lei n. 7.783, de 28 de junho de 1989. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 29 jun. 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7783.htm>. Acesso em: 23 jun. 2013.

não se incluem nesse direito as greves de operação-padrão e de redução do ritmo de trabalho. Sobre a matéria, Amauri Mascaro Nascimento expressa que, se a greve é legalmente a paralisação do trabalho, não constitui greve a prestação negligente do serviço com fins de conflito, a qual, portanto, deve ser considerada ilegal ou abusiva³⁹.

Em contrapartida, a adoção de um enfoque extremamente amplo sobre o conteúdo e alcance da greve faz com que não encontre eco no Uruguai a forte restrição das denominadas modalidades atípicas de greve que se verifica em outros Países.

Assim, na falta de lei que as proíba ou restrinja, tanto a doutrina como a jurisprudência admitem inúmeras modalidades de medidas de pressão adotadas pelos sindicatos, chegando-se a incluir nesse conceito a realização de assembleias informativas, sentadas (trabalhadores sentados no chão por um longo período de tempo), operações linguição, boicotes, “*labels* sindicais” (ação direta dos trabalhadores através da aplicação de etiquetas que dão garantia de qualidade ao produto fabricado), operações-padrão, greves de braços cruzados, reduções do ritmo de trabalho, greves ativas (trabalho em ritmo excessivo), ocupações de centros de trabalho, greves relâmpago, greves intermitentes, greves por turnos, greves rotativas, greves de trombose, greves parciais e greve por tempo indefinido⁴⁰.

Nessa direção, Américo Plá Rodríguez aponta que, “no plano doutrinário, houve uma evolução histórica. Inicialmente se adotava um critério restritivo, mas, a partir de Durand, começou a ganhar terreno a ideia de que todas essas modalidades aparecem como técnicas diferentes de greve”, sendo que contemporaneamente

³⁹NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Compêndio de direito sindical*. 6. ed. São Paulo: LTr, 2009. p. 611-612.

⁴⁰ERMIDA URIARTE, 1999, p. 19-23.

existe uma progressiva admissibilidade dos meios atípicos de greve, o que também se dá no nível jurisprudencial⁴¹.

De certa forma, o enfoque amplo sobre as modalidades do direito de greve existente no Uruguai se apoia nos ditames do Comitê de Liberdade Sindical e na Comissão de Especialistas em Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT, os quais têm recepcionado uma amplíssima gama das denominadas formas atípicas de greve, incluindo as greves intermitentes, as reduções no ritmo de trabalho, as operações-padrão, os piquetes e até mesmo as ocupações de centros de trabalho⁴². Para OIT, as modalidades da greve só podem ser limitadas quando perdem o caráter pacífico, perturbam a ordem pública; além disso, devem “respeitar a liberdade de trabalho dos não grevistas quando a legislação assim o dispõe, bem como o direito da direção da empresa de entrar nas suas instalações”⁴³.

Ante o exposto, pode-se concluir que, no Uruguai, adota-se uma noção ampla de greve que inclui não apenas a omissão ou abstenção de trabalhar, mas também as modalidades de redução ou alteração do trabalho,⁴⁴ desde que tais procedimentos não percam

⁴¹ PLÁ RODRIGUEZ, 2001, p. 74-77.

⁴² ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *La libertad sindical: recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*. 5. ed. Ginebra: OIT, 2006. § 545.

⁴³ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2006, §§ 649, 652.

⁴⁴ A única medida que tem gerado intensa polêmica na doutrina e jurisprudência corresponde às ocupações de locais de trabalho. A posição a favor da sua licitude pode ser encontrada, dentre outros, em: ERMIDA URIARTE, Oscar. Ocupaciones y solución de conflictos colectivos. In: JORNADAS URUGUAYAS DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL. 17. Minas, 12 e 13 ago. 2006. Montevideu: FCU, 2006. p. 255 *et seq.* A opinião contrária pode ser encontrada em: LARRAÑAGA ZENI, Nelson. Ilícitud de la ocupación del lugar de trabajo. In: JORNADAS URUGUAYAS DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 2006, p. 359 *et seq.*

seu caráter pacífico e respeitem a liberdade de trabalho dos que não aderem à greve.

7 OBJETO E FINALIDADES DA GREVE

No que tange às finalidades do direito de greve, a ausência de regulação legal tem como consequência uma posição predominante de que os sindicatos têm liberdade para determinar os interesses buscados com as medidas de conflito.

Nesse sentido, admitem-se as greves com finalidades *laborais*, de *protesto contra a política econômica do governo* (greves contra imposição econômica/política), as greves *políticas* (salvo as que tenham conteúdo exclusivamente de apoio a um partido político)⁴⁵, as de *solidariedade* e inclusive as que são *por motivos jurídicos* (conflitos sobre a aplicação ou interpretação de uma norma)⁴⁶.

Em contrapartida, resta dúvidas quanto à licitude das *greves novatórias*, ou seja, aquelas realizadas durante a vigência de uma convenção coletiva com a finalidade de modificá-lo. Em 2009, foi sancionada a Lei n. 18.566 de promoção da negociação coletiva, cujo art. 21 consagra uma *cláusula de paz automática*, estabelecendo que, durante a vigência de convenções coletivas,

as partes se obrigam a não promover ações que contradigam o que foi pactuado e a não aplicar medidas de força de qualquer tipo que envolvam a matéria. Esta cláusula aplica-se a todos os temas que integraram a negociação e que tenham sido pactuados na convenção subscrita. Fica

⁴⁵ A favor da sua licitude, cf. SERE, Jorge; SLINGER, Leonardo; CHARRUTTI, Maria. La huelga política. In: GRUPO DE LOS MIÉRCOLES, 2004. p. 373 *et seq.*

⁴⁶ Cf. MANTERO ALVAREZ, 1992, p. 69-112.

excluída de seu alcance a adesão a medidas sindicais de carácter nacional determinadas pelas organizações sindicais⁴⁷.

Em virtude da norma legal supramencionada, se um sindicato declara greve durante a vigência de uma convenção coletiva, pretendendo a modificação de condições nela pactuadas, essa ação é claramente considerada contrária ao dever de paz consagrado no texto legal. Além disso, cabe salientar que a cláusula de paz estabelecida no art. 21 da Lei n. 18.566 não suscita discussões de constitucionalidade, uma vez que tem alcance relativo (trata apenas das matérias pactuadas) e é de carácter temporal (limitada ao período de vigência da convenção).⁴⁸

8 REQUISITOS E PROCEDIMENTO

Também nessa matéria é evidenciado o carácter liberal do regime uruguaio de greve. Sabe-se que a maior parte das legislações regula com detalhe e minúcia as condições e formalidades que devem ser cumpridas para que uma greve seja considerada lícita, incluindo, por exemplo, a exigência de aviso prévio, a aprovação por número mínimo de trabalhadores, a votação secreta e até mesmo o recurso prévio à conciliação, mediação ou arbitragem.

Entretanto, no Uruguai, o ordenamento exige apenas que seja formalizado um *aviso prévio das medidas de greve* com

⁴⁷URUGUAI. Ley n. 18.566. Sistema de negociación colectiva. *Diario Oficial*, 30 set. 2009. Disponível em: <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley18566.htm>>. Acesso em: 23 jun.2013.

⁴⁸Sobre a constitucionalidade do dever de paz e a sua compatibilização com o direito de greve, cf. CASTELLO, Alejandro. Los efectos obligacionales de los convenios colectivos. In: GRUPO DE LOS MIÉRCOLES, 2004, p. 297 *et seq.*

antecedência mínima de sete dias para o Ministério do Trabalho e Seguridade Social – o que, na prática, não costuma ser cumprido e, geralmente, não tem consequência negativa alguma para os grevistas, já que a jurisprudência majoritária entende que se trata de uma norma legal que não prevê sanção alguma⁴⁹.

Ante o exposto, a determinação da forma, oportunidade e procedimento de adoção, condução e finalização das medidas de greve no Uruguai está reservada à esfera exclusiva dos trabalhadores.

9 LIMITES AO DIREITO DE GREVE

9.1 Limites internos

Os “limites internos” da greve são aqueles consubstanciados em seu conceito ou definição. Boa parte das legislações adota esse tipo de limite, descartando a validade e licitude de muitas das modalidades atípicas de greve. Todavia, não encontrou maior receptividade no Uruguai a teoria dos limites internos, a qual possui como denominador comum limitar as modalidades de pressão dos sindicatos para reduzir os danos provocados ao empregador, analisando, para tanto, a proporcionalidade ou a equivalência de danos que sofre cada parte, a desorganização provocada pela greve no aparato produtivo ou a “boa-fé” ou

⁴⁹Contra essa posição, Héctor-Hugo Barbagelata defende que, “em vista de todas as opiniões, parece razoável ratificar a posição de que o descumprimento da formalidade tem como consequência privar o ato da greve de sua condição de direito. Em outras palavras, aqueles que entram em greve sem prestar aviso prévio ao Ministério do Trabalho e Seguridade Social não podem esperar a proteção que corresponde ao exercício de um direito e, nesses casos, a falta de amparo legal deve ser examinada em seu respectivo contexto pelos juízes chamados a definir a situação”. (BARBAGELATA, Héctor-Hugo *Derecho del trabajo*. Montevideu: FCU, 1999. t. 1, v. 2, p. 199)

“lealdade” com que atuam as organizações sindicais em relação ao empregado⁵⁰.

Sobre a matéria, Américo Plá Rodríguez aponta:

É de essência da greve causar dano ao empregador ou ao grupo de empregadores afetados, porque é com isso que se busca fazer com que a contraparte mude de conduta. Como afirma o Tribunal de Apelações do Trabalho em Primeiro Turno [equivalente ao Tribunal Regional do Trabalho, no caso brasileiro], as greves e paralisações têm por finalidade pressionar, e não persuadir [...], de modo que não é assombro algum que as greves causem prejuízos⁵¹.

Analizando a doutrina e jurisprudência alemã, francesa e italiana sobre os limites internos da greve, o Tribunal conclui que

a jurisprudência uruguaia não adotou esses conceitos, que aparecem tão somente como pontos de referência nas alegações ou nas argumentações das partes. Não existindo norma legal em relação à matéria, resta como único limite possível o que resulta do abuso do direito. Trata-se de um conceito amplo e elástico que tem sido utilizado – com critério estrito – em diversas matérias. Não se pode

⁵⁰ A posição contrária é defendida por Santiago Perez del Castillo, que aponta, por um lado, que não se pode confundir greve com medida associativa de conflito. Para o autor, greve implica cessação coletiva de trabalho, enquanto as ações associativas podem ter um conteúdo mais amplo, que ultrapassa a simples omissão de trabalhar – razão pela qual defende a necessidade de definir o que é greve. Além disso, entende que “nem toda alteração ou distorção pode ser juridicamente válida [...]; tudo aquilo que implique desorganização da empresa é desqualificado pela jurisprudência na França [...]; a conservação da empresa e sua capacidade de funcionamento posterior ao conflito deve ser um parâmetro indiscutível de validade”. (Cf. PEREZ DEL CASTILLO. *El derecho de la huelga*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitária, 1993. p. 329-341)

⁵¹ PLÁ RODRIGUEZ, 2001, p. 65.

descartar , ademais, que seja invocado em algum caso de grande repercussão⁵².

Com uma perspectiva semelhante, Osvaldo Mantero assevera:

A aplicação do conceito de abuso de direito ao direito de greve encontra dificuldades particulares. Não se deve esquecer, em primeiro lugar, que o exercício do direito de greve está orientado precisamente à causação de um dano ao empregador para vencer a sua resistência. Por conseguinte, o direito de greve não é exercido abusivamente quando procura realizar um dano, pois essa é exatamente a essência motivadora do exercício desse direito. A greve, que sem incorrer em fatos ilícitos, causa um dano maior ao empregador não é uma greve abusiva, mas sim uma greve eficiente⁵³.

Compartilhando o exposto, Oscar Ermida Uriarte aponta que os únicos limites verdadeiros da greve são a manutenção dos serviços essenciais e o caráter pacífico das medidas de conflito. O autor afirma que o efeito da greve não é o de suspender o contrato, mas, sim, de suspender ou alterar todas ou algumas obrigações ou prestações do contrato – aquelas que o grevista decide suspender ou alterar⁵⁴.

Em todo caso, o certo é que, na prática, a jurisprudência uruguaia tem admitido, de forma amplamente majoritária, uma extensa variedade de modalidades atípicas de greve, descartando, assim, a aplicação das teorias que sustentam os limites internos da greve. Assinala, também, que os únicos limites claros são o

⁵²PLÁ RODRIGUEZ, 2001, p. 65.

⁵³MANTERO DE SAN VICENTE, 1997, p. 218-219.

⁵⁴ERMIDA URIARTE, 1999, p. 53-54.

caráter pacífico do protesto, a segurança dos bens e instalações do empregador e o respeito aos serviços essenciais.

9.2 Limites externos: serviços essenciais

Como já apontado, uma das poucas normas legais que regulam o direito de greve no Uruguai refere-se, precisamente, aos serviços essenciais. Os arts. 4º e 5º da Lei n. 13.720 preveem limitações à greve no âmbito dos serviços essenciais, sejam eles prestados pelo Estado ou por particulares; porém, não estabelecem uma definição desses serviços e atribuem ao Ministério do Trabalho e Seguridade Social a faculdade de determiná-los em cada caso concreto.

Na prática, baseando-se na referida atribuição legal, o Poder Executivo declarou como essenciais os serviços portuários, aduaneiros, frigoríficos, de combustíveis, de correios, de gás, de transportes, de pagamentos de pensões de seguridade social, de inspeção de gado e de saúde (pública e privada). Como novidade, durante o primeiro governo de esquerda (2005-2010) também foi decretada a essencialidade do transporte de combustível ante uma greve patronal (*lock out*) em protesto contra o aumento do óleo diesel.

Em todos esses casos, a declaração de essencialidade foi questionada, basicamente, em três aspectos: **a)** em muitos casos, os serviços não coincidem com aqueles declarados como essenciais pelo Comitê de Liberdade Sindical, já que sua interrupção não coloca em risco a vida, a saúde ou a segurança de toda ou parte da população; **b)** antes da declaração, não foi feita uma consulta às organizações sociais envolvidas, negligenciando-se, assim, as recomendações do referido Comitê, o que, na prática, tem suscitado questionamentos por parte deste último; e **c)** quando se trata de serviços estatais, a declaração deveria ser realizada por um órgão independente, e não

pelo Ministério do Trabalho e Seguridade Social, o que também tem sido objeto de críticas pelo Comitê de Liberdade Sindical⁵⁵.

Os art. 4 e 5 da Lei nº 13.720 partem da premissa de que, no Uruguai, a greve nos serviços essenciais não está proibida, mas sim limitada ou restringida: uma vez declarada a restrição ou limitação pelo Ministério do Trabalho e Seguridade Social – que tem a atribuição de determinar quais são os serviços essenciais cujo funcionamento deverá ser assegurado em *regime de turnos de emergência* –, os trabalhadores deverão respeitar esses turnos. Nesse ponto, a legislação uruguaia também recebe críticas do Comitê de Liberdade Sindical, já que em alguns casos a determinação dos turnos de emergência foi realizada sem consulta prévia às organizações sindicais e aos empregadores⁵⁶.

A normativa legal em tela também atribui ao Poder Executivo amplos poderes para restabelecer os serviços essenciais caso os grevistas não cumpram os turnos de emergência. Assim, a lei faculta a autoridade pública a dispor das medidas necessárias para assegurar sua continuidade, incluindo “a utilização de bens e a prestação de serviços indispensáveis”.

Além disso, o texto legal estabelece que, em caso de inobservância dos serviços essenciais, serão aplicadas “as sanções

⁵⁵Assim, por exemplo, no caso n. 1.403, o Comitê de Liberdade Sindical considerou que o art. 4º da Lei n. 13.720 pode ser aplicado a qualquer serviço público. Assim, todo serviço público pode ser objeto de um serviço mínimo em caso de greve, estando em flagrante contradição aos princípios do Comitê relativos à natureza dos serviços em que tal limitação é admissível. Foi, então, solicitado ao governo uruguaio que tomasse medidas tendentes à “modificação do art. 4º da Lei n. 13.720 com vista à sua conformidade com os princípios apontados em matéria de serviços mínimos”.

⁵⁶Caso n. 1.856 do Comitê de Liberdade Sindical, no qual se aponta que, “para a determinação dos serviços mínimos e do número de trabalhadores que o garantam, devem participar não apenas as autoridades públicas, mas também as organizações de trabalhadores e empregadores interessados”.

legais pertinentes”, o que poderia, inclusive, chegar à cessação da relação de trabalho. Adicionalmente, a Lei confere ao Executivo o poder de fazer, sob regime de votação secreta, uma consulta aos trabalhadores afetados pela medida para verificar se ratificam ou rejeitam-lhes o emprego ou, eventualmente, apresentar-lhes as formas de conciliação propostas. Na realidade, essa possibilidade foi utilizada uma única vez ante uma greve que afetou uma instituição privada de saúde.

10 EFEITOS DA GREVE SOBRE O CONTRATO DE TRABALHO

O último ponto a se analisar refere-se aos efeitos da greve sobre a relação individual de trabalho. No Uruguai, como na maior parte do mundo, a justiça, até a primeira metade do século XX, acatava-se a tese da ruptura automática do vínculo empregatício por causa do exercício da greve, já que se considerava que a greve era um fato social, mas não um direito. Todavia, a doutrina reagiu rapidamente contra essa tese, defendendo a teoria da suspensão, e não da ruptura, do contrato de trabalho, baseando-se, para tal, na prerrogativa de que a greve é um direito, e não mero epifenômeno social.

Sobre a matéria, Héctor-Hugo Barbagelata escreveu:

a questão da vigência dos contratos individuais de trabalho durante a greve carece de relevância naqueles países que têm reconhecido constitucionalmente não apenas a licitude, mas também o direito de greve. Com efeito, quem cumpre um direito não pode, de forma alguma, ser considerado incurso em uma interrupção intencional ou em uma ruptura do contrato de trabalho. Esse contrato será paralisado durante todo o tempo em que durar a greve e, ao final dela, o pessoal deve ser readmitido ao trabalho ou ser demitido, cabendo ao empregado a obrigação de

cumprir com as indenizações comuns ou especiais que o direito previr⁵⁷.

Hoje, aceita-se pacificamente que, durante os períodos de greve, a relação laboral não se extingue, sendo apenas suspensa, o que implica que também se interrompe momentaneamente o poder de direção do empregador e, portanto, o grevista deixa de estar sob sua autoridade e hierarquia. Assim, as ausências ao trabalho fundadas na adoção de medidas de greve não podem ter consequência disciplinar alguma.

Adiciona-se a isso o fato de que a posição mais aceita no Uruguai é considerar que se suspenda o curso do pagamento dos salários durante os períodos de greve, de forma que o empregador não esteja obrigado a pagar a retribuição por um trabalho que não foi prestado. Assim, a Suprema Corte de Justiça aponta que, “o princípio geral aplicável na relação laboral é que o empregador não tem a obrigação de pagar salário aos trabalhadores enquanto estes se encontram em greve”⁵⁸. A exceção se verifica quando existe uma norma que imponha, de forma expressa, o pagamento de salários (neste caso, esse pagamento deve ser acordado como parte da fórmula de encerramento da greve) ou quando a greve é imputável exclusivamente ao empregador (nesse caso, em razão de incumprimentos graves, provocações ou manobras dolosas, extremos que devem ser provados faticamente pelos reclamantes).

Como regra geral, o desconto deve ser realizado seguindo a mesma metodologia que se teria utilizado para calcular seu pagamento e percepção. O mesmo critério vige, em princípio,

⁵⁷BARBAGELATA, Héctor-Hugo. Efectos jurídicos de la huelga. *Derecho Laboral*: revista de doctrina, jurisprudencia e informaciones sociales, Uruguai, v. 12, n. 69, p. 103-104, jan./mar. 1957.

⁵⁸URUGUAI. Suprema Corte de Justiça. Sentença n. 71/001, de 28 de maio de 2001. *AJL*, 2001, c. 579.

para os casos de retribuições secundárias, acessórias ou marginais (incentivos, compensações, bonificações, etc.).

No entanto, cabe apontar que existe concordância de que certos deveres secundários permanecem em vigência durante a greve. Esse é o caso dos deveres éticos que emanam para as partes em virtude da relação de trabalho, como o são os deveres de fidelidade, boa-fé, lealdade e não concorrência.

O ordenamento trabalhista uruguaio também regula os efeitos da greve sobre as férias anuais, estabelecendo que os períodos de greve são aptos a gerar licença (art. 8º da Lei n. 12.590)⁵⁹, assim como também em relação ao acesso ao seguro desemprego, dispondo que o grevista não pode se amparar no mesmo (art. 4º do Decreto-Lei n. 15.180)⁶⁰.

11 CONCLUSÃO

Como reflexões finais, cabe apontar:

1. No Uruguai, a greve é um direito fundamental, consagrado no mais alto nível normativo, cujo exercício não implica, de forma alguma, a ruptura do contrato de trabalho, mas tão somente a suspensão da obrigação de trabalhar, e por essa razão a participação nela não pode acarretar prejuízo disciplinar ao trabalhador.

2. O regime de greve que vigora no Uruguai é altamente *autônomo* e *não regulado*. Embora nos últimos anos se tenha regulamentado o exercício da greve durante a vigência das convenções coletivas (art. 21 da Lei n. 18.566, de setembro de 2009)⁶¹, impondo-se aos sindicatos a obrigação de não adotar

⁵⁹Cf. URUGUAI, 1958.

⁶⁰Cf. URUGUAI, 1981.

⁶¹URUGUAI, 2009.

medidas de greve por causa de temas pactuados nessas convenções – o que, para uma corrente de opinião, constitui uma limitação ilegítima (e até mesmo inconstitucional) do direito de greve –, o certo é que ainda *existe um amplíssimo espaço de não intervenção estatal em matéria de greve, o qual é ocupado pela autorregulação sindical e pela negociação coletiva.*

3. A ausência de uma definição constitucional ou legal sobre o que é greve e a inexistência de uma regulamentação heterônoma sobre a maior parte dos aspectos desse instituto do Direito coletivo do trabalho estabeleceram no Uruguai um *modelo liberal, amplo e garantista ou protetivo com relação ao direito de greve* (possivelmente um dos mais liberais existentes no Direito comparado).

Assim, a falta de regulamentação estatal (legal) da greve faz com que no Uruguai impere um *enfoque extenso, aberto e tolerante sobre a maior parte dos aspectos referentes ao direito de greve*: formas e modalidades (atípicas); objetos e finalidades; requisitos e procedimentos de adoção; limites; efeitos; etc. Como consequência os sindicatos podem exercer a autotutela de maneira intensa e irrestrita em proteção de seus direitos e interesses, com a única limitação de que as medidas sejam pacíficas e não constituam um abuso de direito.

The right to strike in Uruguay

Abstract: Going on strike is surely the most important outward manifestation of collective disputes, although experience suggests that there are many protest, claims, and pressure procedures within the scope of labor relations. This work reviews the main characteristics of the Uruguayan basis for the right to strike, including the scope of its subjective application,

content, effects, goals, methods, and limits. The Uruguayan system of collective labor relations has been characterized as being substantially autonomous and unregulated, given that there are virtually no state rules governing the right to strike. This is because, even today, the Uruguayan labor framework traditionally abstains from participating in the legislative process, a feature inherited from the time when Labor Law was enacted. Thus, in Uruguay, this far-reaching, open, and tolerant perspective concerning the right to strike is widely prevalent, owing to the lack of state (legal) regulation on the right to strike.

Keywords: Right to strike. Uruguay. Collective labor law. Right to join a trade union.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BARBAGELATA, Héctor-Hugo. *Derecho del trabajo*. Montevideú: FCU, 1999. t. 1, v. 2.

BARBAGELATA, Héctor-Hugo. *Derecho del trabajo*. Montevideú: FCU, 1997. v. 1.

BARBAGELATA, Héctor-Hugo. Efectos jurídicos de la huelga. *Derecho Laboral*: revista de doctrina, jurisprudencia e informaciones sociales, Uruguai, v. 12, n. 69.

BRASIL. Lei n. 7.783, de 28 de junho de 1989. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 29 jun. 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7783.htm>. Acesso em: 23 jun.2013.

CAMPOS, Santiago Pereira. Consecuencias de la omisión del preaviso en la huelga: estudios de las tendencias jurisprudenciales. *Derecho Laboral*:

revista de doctrina, jurisprudencia e informaciones sociales, Uruguai, v. 35, n. 165. CASTELLO, Alejandro. Los efectos obligacionales de los convenios colectivos. In: GRUPO DE LOS MIÉRCOLES. *Veinte estudios laborales en memoria de Ricardo Mantero Alvarez*. Montevéidú: FCU, 2004.

ERMIDA URIARTE, Oscar. *Apuntes sobre la huelga*. 2. ed. Montevéidú: FCU, 1996.

ERMIDA URIARTE, Oscar. La flexibilización de la huelga. *Cuadernos de Fundación Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*, Montevéidú, n. 2, p. 18, 1999.

ERMIDA URIARTE, Oscar. *La flexibilización de la huelga*. Montevéidú: FCU, 1999.

ERMIDA URIARTE, Oscar. Ocupaciones y solución de conflictos colectivos. In: JORNADAS URUGUAYAS DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL. 17. Minas, 12 e 13 ago. 2006. Montevéidú: FCU, 2006.

GERNIGON, B.; ODERO, A.; GUIDO, H. Principios de la OIT sobre el derecho de huelga. *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, v. 117, n. 4, 1998.

KROTOSCHIN, Ernesto. *Tratado práctico de derecho del trabajo*. 4. ed. Buenos Aires: Depalma, 1987. v. 2.

LARRAÑAGA ZENI, Nelson. Ilicitud de la ocupación del lugar de trabajo. In: JORNADAS URUGUAYAS DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL. 17. Minas, 12 e 13 ago. 2006. Montevéidú: FCU, 2006.

LOPEZ LOPEZ, Julia. Redefiniendo las huelgas calificadas como abusivas por la norma desde la libertad sindical. In: BAYLOS GRAU, A. (Coord.). *Estudios sobre la huelga*. Madri: Bomarzo, 2005.

MANTERO ALVAREZ, Ricardo. *Límites al derecho de huelga*. Montevéidú: Amalio Fernández, 1992.

MANTERO DE SAN VICENTE, Osvaldo. *Derecho sindical*. Montevéidú: FCU, 1997.

MARTÍN VALVERDE, A.; RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ, F.; GARCÍA MURCIA, J. *Derecho del trabajo*. 14. ed. Madri: Tecnos, 2005.

MONEREO PEREZ, José Luis (Coord.). *Derecho de huelga y conflictos colectivos: estudio crítico de la doctrina jurídica*. Granada: Comares, 2002.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Compêndio de direito sindical*. 6. ed. São Paulo: LTr, 2009.

OJEDA AVILES, Antonio. *Derecho sindical*. 6. ed. Madri: Tecnos, 1992.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *La libertad sindical*. Genebra: OIT, 1988.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *La libertad sindical*. 5. ed. Genebra: OIT, 2006.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *La libertad sindical: recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*. 5. ed. Genebra: OIT, 2006.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Las relaciones laborales en Uruguay. Informe Relasur*, Madri, 1995.

PEREZ DEL CASTILLO. *El derecho de la huelga*. Montevideú: Fundación de Cultura Universitária, 1993.

PLÁ RODRIGUEZ, Américo. *Cursos de derecho laboral*. Montevideú: Idea, 2001. t. 4, v. 2.

RACCIATTI, Octavio Carlos. El derecho de huelga de los funcionarios públicos. In: GRUPO DE LOS MIÉRCOLES. *Veinte estudios laborales en memoria de Ricardo Mantero Alvarez*. Montevideú: FCU, 2004.

ROSENBAUM, Jorge. El sistema uruguayo de negociación colectiva. *Derecho Laboral: revista de doctrina, jurisprudencia e informaciones sociales*, Uruguai, v. 52, n. 234, abr./jun. 2009.

SERE, Jorge; SLINGER, Leonardo; CHARRUTTI, María. La huelga política. In: GRUPO DE LOS MIÉRCOLES. *Veinte estudios laborales en memoria de Ricardo Mantero Alvarez*. Montevideú: FCU, 2004.

URUGUAI. Consejería de Justicia, Interior y Administraciones Públicas. Consejería de Infraestructuras y Transporte. Decreto n. 165/2006, de 3 de noviembre, del Consell, por el que se regulan las quejas y sugerencias

en el ámbito de la administración y las organizaciones de la Generalitat. *Diario Oficial de la Comunitat Valenciana*, n. 5.382, p. 1-6, 7 nov. 2006. Disponible em: <http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/va-d165-2006.html>. Acceso em: 23 jun. 2013.

URUGUAI. Constitución (1997). *Constitución 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994 y el 8 de diciembre de 1996*. Disponible em: <<http://www.oas.org/juridico/mla/pt/ury/index.html>>. Acceso em: 23 jun. 2013.

URUGUAI. Decreto-Ley n. 15.180, de 20 de agosto de 1981. Se establece un regimen de prestaciones para cubrir la contingencia del desempleo forzoso de empleados privados. Disponible em: <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley15180.htm>>. Acceso em: 23 jun. 2013.

URUGUAI. Ley n. 12.590, de 23 de diciembre de 1958. Se modifica y amplía el regimen de vacaciones remuneradas para los empleados y obreros de actividades privadas. *Diário Oficial*, 5 jan. 1959. Disponible em: <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley12590.htm>>. Acceso em: 23 jun. 2013.

URUGUAI. Ley n. 13.720, de 16 de diciembre de 1968. Se crea para la actividad privada y se determina su integración y cometidos. Disponible em: <www.parlamento.gub.uy/leyes/ley13720.htm>. Acceso em: 23 jun. 2013.

URUGUAI. Ley n. 18.566. Sistema de negociación colectiva. *Diário Oficial*, 30 set. 2009. Disponible em: <www.parlamento.gub.uy/leyes/ley18566.htm>. Acceso em: 23 jun. 2013.

URUGUAI. Suprema Corte de Justiça. Sentença n. 71/001, de 28 de maio de 2001. *AJL*, 2001.

VILLAVICENCIO RIOS, Alfredo. Huelga y servicios esenciales: alcances, estándares internacionales y nueva afectación: la educación básica regular. In: SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL. *Trabajo y seguridad social: estudios en homenaje a Luis Aparicio Valdez*. Lima: Grijley, 2008.

XAVIER, Bernardo da Gama Lobo. *Direito da greve*. Lisboa: Verbo, 1984.

Aceito em 26 de março de 2013.