



O direito de greve do servidor público civil e a aplicação da Lei n. 7.783/1989

Luísa Garcia Stehling

Introdução

A promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) pode ser entendida como o marco do fim da ditadura militar brasileira e o início de uma nova fase histórica no país, denominada de “Nova República”. A CF/88, também conhecida como “Constituição Cidadã”, inovou em relação às anteriores ao colocar em seu texto normas detalhadas acerca da organização e funcionamento da Administração Pública e dos agentes públicos, dentre eles os servidores públicos [1, p. 32].

A grande maioria das normas relativas à Administração Pública e aos servidores públicos civis previstas na CF/88 se encontra entre os arts. 37 e 41, que determinam o regime jurídico-administrativo a que se submetem, elencando, ainda, princípios a serem observados por todos os agentes e administradores públicos [2, p. 23].

Dentre os direitos assegurados ao servidor público civil, encontra-se o direito de greve, “exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica” (art. 37, VII, da CF/88). Tal lei, entretanto, ainda não foi promulgada, gerando inúmeros questionamentos quanto aos “termos e limites” a que se submete o mencionado direito. Nesse quadro, é o Poder Judiciário que tem definido, ao julgar demandas envolvendo tais questões, quais seriam esses “termos e limites”.

Tendo isso em vista, e considerando, também, que servidores públicos civis federais de diferentes órgãos estão em greve neste momento, como os servidores da Justiça Federal e do Trabalho [3], faz-se necessário entender quais são as peculiaridades da greve no serviço público e o que os Tribunais têm entendido como seus “termos e limites”, especialmente quanto à manutenção de serviços durante a greve e o pagamento ou não dos servidores grevistas.

Material e método

A pesquisa foi feita com base em revisão bibliográfica, utilizando-se principalmente de doutrinas, artigos e decisões judiciais consultadas em sítios eletrônicos dos Tribunais brasileiros.

Para a apresentação do estudo, foi utilizado o método dedutivo que, partindo de sucintas explicações acerca do conceito de greve e de justificativa para a aplicação da Lei n. 7.783/1989 aos servidores públicos civis, procura trazer, também, as decisões judiciais mais recentes quanto aos “termos e limites” do mencionado direito de greve.

Resultados e discussão

De acordo com Carlos Henrique Bezerra Leite, a greve pode ser definida como “suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviço a empregador”, conforme definido em lei [4]. Já os servidores públicos são entendidos como “o grupo de servidores estatais que atuam nas pessoas jurídicas de Administração Pública de direito público, portanto, nas pessoas da Administração Direta (entes políticos: União, Estados, Municípios e Distrito Federal) e nas pessoas da Administração Indireta (as autarquias e fundações públicas de direito público)” [2, p. 597].

Em sua redação originária, a CF/88 garantia ao servidor público civil o direito de greve, que somente poderia ser exercido após a edição de lei complementar. Posteriormente, em vez de editar a mencionada lei complementar, o Congresso Nacional editou a Emenda Constitucional n. 19/1998, estabelecendo que o direito de greve do servidor público civil “será exercido nos termos e limites definidos em lei específica” [4].

Parte da doutrina administrativa – minoritária – defende que o mencionado comando constitucional seria norma de eficácia contida: os servidores públicos civis poderiam, assim, exercer o direito de greve desde então, mas, uma vez editada a mencionada lei específica, tal direito poderia ser restringido, sem que se pudesse invocar a garantia do direito adquirido. A corrente majoritária, porém, defende a orientação de que se trata de norma de eficácia limitada, não autoaplicável e, portanto, os servidores públicos somente poderiam exercer o direito de greve após a edição de lei específica, uma vez que a Administração Pública e seus agentes, submetidos ao princípio da legalidade, somente podem fazer o que for autorizado ou previsto em lei. [2, p. 708], posicionamento que foi adotado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do Mandado de Injunção (MI) n. 20 [4].

Embora o STF tenha se posicionado quanto à eficácia da norma, as discussões acerca do direito ao exercício da greve continuaram a existir, ancoradas especialmente no fato de que o Congresso Nacional não editou a lei específica, encontrando-se, portanto, em mora legislativa. Tal situação ensejou a impetração de vários MIs no STF, que, ao julgar conjuntamente os MIs n. 670, 708 e 712, declarou, por unanimidade, a omissão legislativa do Congresso quanto ao dever constitucional de legislar e, por maioria, decidiu que se aplicasse ao direito de greve dos servidores públicos, no que coubesse, a Lei n. 7.783/1989, que é a lei de greve vigente para o setor privado [2, p. 710].



FEPEG

FÓRUM DE ENSINO,
PESQUISA, EXTENSÃO
E GESTÃO

TRABALHOS CIENTÍFICOS APRESENTAÇÕES ARTÍSTICAS E CULTURAIS DEBATES MINICURSOS E PALESTRAS

23 A 26 SETEMBRO DE 2015
Campus Universitário Professor Darcy Ribeiro

ISSN 1806-549X

A HUMANIZAÇÃO NA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO



Cumpramos ressaltar que a greve no serviço privado e a greve no serviço público caracterizam situações completamente distintas, que, portanto, ensejam tratamento diferente uma da outra, razão por que se critica a decisão do STF especialmente pelo fato de que, embora a Corte Superior tenha determinado a aplicação da Lei n. 7.783/1989 à greve dos servidores públicos “no que couber”, não definiu quais adaptações seriam necessárias para tanto [2, p. 711].

Uma das discussões que existe quanto à greve dos servidores públicos é a manutenção dos serviços que devem ser prestados à população durante o movimento grevista, pois uma das características inerentes à maioria dos serviços públicos é justamente o fato de serem essenciais e de serem todos eles regidos pelo princípio da continuidade, segundo o qual os serviços públicos não podem parar nem ser interrompidos, porque são o meio utilizado pelo Estado para desempenhar as funções essenciais ou necessárias à coletividade, devendo ser prestados de forma contínua [2, p. 525]. Tal entendimento foi corroborado pelo STF no julgamento dos MIs n. 712 e 708, tendo os Ministros Eros Grau e Gilmar Mendes reconhecido, expressamente, que o direito de greve dos servidores deve ser compatibilizado com o direito que têm os cidadãos de terem os serviços públicos prestados de forma contínua [5].

Mais uma vez, porém, não se definiu qual é o quantitativo necessário de servidores que devem trabalhar durante os movimentos grevistas para assegurar a prestação contínua de serviços, tampouco se definiu com qual antecedência os servidores devem avisar aos usuários do serviço quando se dará o início da paralisação. Nesse cenário, aplicam-se, subsidiariamente, as disposições da Lei n. 7.783/1989 que determinam a comunicação da greve aos usuários do serviço com, no mínimo, 72 horas de antecedência [6].

Questiona-se, ainda, como proceder em relação ao dispositivo da lei que determina que deve haver comum acordo entre sindicatos, empregadores e trabalhadores para garantir a prestação dos serviços indispensáveis aos interesses inadiáveis da comunidade, uma vez que o regime celetista a que se submetem os empregados da iniciativa privada e o regime estatutário dos servidores públicos são completamente diferentes. Na prática, observa-se que, a exemplo do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região (TRT-3), expedem-se uma portaria, determinando o contingente mínimo de servidores que devem continuar prestando serviços durante as paralisações para não comprometer a prestação de serviços públicos. No caso específico do TRT-3, a Presidência do Tribunal determinou que as unidades administrativas e judiciárias deveriam ser mantidas com patamar mínimo de 40% dos servidores [7].

Ademais, outro ponto controvertido em relação à greve dos servidores públicos civis é o pagamento ou não da remuneração relativa aos dias de paralisação. Na iniciativa privada, a interpretação que se faz da Lei n. 7.783/1989 é, segundo Luciano Martinez, a de que “não há razão jurídica para se falar em pagamento de salários relacionados ao período de paralisação”, porque a greve seria causa suspensiva do contrato de trabalho: tratando-se, portanto, de período em que o empregador não pode exigir trabalho de seus empregados, tampouco podem os empregados exigir contraprestação por um período em que não trabalharam, sendo que os salários relativos ao período de paralisação podem ter o pagamento determinado por meio de negociação coletiva [8].

Porém, Jorge Luiz Souto Maior defende que deve haver, sim, pagamento do salário dos dias de paralisação, sob os argumentos de que “o direito do recebimento de salário é um efeito obrigacional inegável na medida em que, por lei, o não recebimento de salário somente decorre de falta injustificada ao serviço, ao que, por óbvio, não se equipara a ausência de trabalho em virtude do exercício do direito de greve. É evidente que o exercício de um direito fundamental, o da greve, não pode significar o sacrifício de outro direito fundamental, o do recebimento de salário” [9], acrescentando, ainda, que “não se pode tolerar o desconto de salário dos dias parados, salvo a partir do momento em que a greve, sendo o caso, for declarada ilegal pelo Poder Judiciário” [9]. Ressalte-se que a posição de Souto Maior é minoritária entre os tribunais trabalhistas, que têm admitido o corte do ponto dos empregados celetistas.

Semelhante discussão doutrinária existe também quanto ao pagamento ou não da remuneração do servidor público durante a greve, até porque os diversos tribunais do país têm proferido diferentes decisões dentro de suas esferas de competência. Carlos Henrique Bezerra Leite defende, categoricamente, que os servidores públicos civis não teriam direito a receber a remuneração relativa aos dias de paralisação, afirmando que a obrigação da Administração Pública, tal como a de qualquer outro empregador, deve ser a de tão-somente não efetuar o pagamento da remuneração dos servidores que tenham aderido à greve. Justifica ele que, não havendo trabalho, tampouco deve haver o pagamento de salários [4]. Jorge Luiz Souto Maior, por sua vez, defende que os servidores públicos devem, sim, receber a remuneração durante o período de greve, argumentando que o direito ao exercício da greve assegurou aos servidores, por tradição histórica, o não desconto da remuneração, sendo que esse direito já teria se incorporado ao patrimônio jurídico dos servidores. Diz, ainda, que descontar a remuneração dos servidores que aderem à greve seria sacrificar a própria sobrevivência deles, que se vincula ao efetivo recebimento de remuneração [9].

Cumpramos mencionar que, quanto à questão do pagamento de salários, o Ministro Ricardo Lewandowski, em decisão monocrática proferida em sede liminar na Reclamação 21040 no dia 03 de agosto deste ano, posicionou-se no sentido de que a remuneração dos servidores públicos – *in casu*, os professores da rede estadual de ensino do estado de São Paulo – é verba de caráter alimentar e que, não obstante o prejuízo aos cofres públicos decorrentes da contratação



de substitutos, era certo que o desconto da remuneração poderia prejudicar a própria subsistência dos servidores e de suas famílias. Na própria decisão, porém, o Ministro ressaltou que a efetiva implementação do direito de greve do servidor público civil é matéria de densidade constitucional, que será apreciada pelo STF em sede de repercussão geral no julgamento do processo AI 853.275, quando então a Corte se pronunciará de forma mais categórica acerca do tema, pois a decisão tomada em repercussão geral tem o condão de servir de paradigma para os demais tribunais do país [10].

Considerações finais

Ao se estudar o tema em questão, percebe-se que, apesar de o Constituinte originário ter assegurado ao servidor público civil o direito de greve, deixou a cargo do legislador ordinário a regulamentação desse direito. Passados mais de vinte e cinco anos da promulgação da CF/88, até hoje a lei específica que regularia tal direito ainda não foi elaborada. Nesse cenário, incumbe ao Poder Judiciário dirimir as lides acerca da greve no serviço público, utilizando-se das disposições da lei que rege a greve no setor privado “no que couber”.

Tal situação gera enorme insegurança jurídica aos servidores públicos, pois cada tribunal pode decidir lides idênticas de formas diferentes, sendo complicado apontar um paradigma ou modelo correto que deve ser seguido pelas instâncias inferiores quanto aos “termos e limites” que deve ter a mencionada greve.

O certo é que o Congresso Nacional está em mora legislativa e que os servidores públicos federais de todo o país estão se engajando em movimentos grevistas. Nesse cenário, é de extrema necessidade que haja a edição da lei específica mencionada na CF/88 para definir os limites ao direito de greve, uma vez que não se justifica o uso da Lei n. 7.783/1989 para reger a greve no serviço público, que possui institutos e diretrizes completamente diferentes do setor privado. Na falta da edição da lei, é certo que a decisão que será tomada pelo STF em sede de repercussão geral sobre os limites ao direito de greve do servidor público será a nova solução temporária para as lides que enfrentarem o tema, até que haja a efetiva regulamentação legislativa.

Referências

- [1] ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Constitucional descomplicado**. 6. ed. Rio de Janeiro (RJ): Editora Método, 2010.
- [2] MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 6. ed. Niterói: Impetus, 2012.
- [3] SITRAEMG – Sindicato dos Servidores Públicos Federais em Minas Gerais. Reposição salarial – cresce o movimento grevista em Minas!. Disponível em <<http://www.sitraemg.org.br/reposicao-salarial-cresce-o-movimento-grevista-em-minas-confira-e-participe-tambem/>>. Acesso em 11/08/2015.
- [4] LEITE, Carlos Henrique Bezerra. A greve do servidor público civil e os direitos humanos. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/rev_34/artigos/Art_carlos.htm>. Acesso em 11/08/2015.
- [5] QUEIROGA, Vitória dos Santos Lima. Aspectos doutrinários e jurisprudenciais acerca da greve do servidor público: uma análise da decisão do STF ao suprir a omissão do legislativo. Disponível em <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11182&revista_caderno=4>. Acesso em 11/08/2015.
- [6] BRASIL. Lei n. 7.783/1989. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/L7783.htm>. Acesso em 11/08/2015.
- [7] TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3ª REGIÃO. Portaria GP n. 560, de 2 de julho de 2015. Disponível em <http://www.trt3.jus.br/download/avisos/portaria_GP_560_greuve_030715.pdf>. Acesso em 11/08/2015.
- [8] MARTINEZ, Luciano. **Curso de Direito do Trabalho**. 6. ed. São Paulo (SP): Saraiva, 2015.
- [9] SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. Greve e salário. Disponível em <http://www.ajd.org.br/artigos_ver.php?idConteudo=57>. Acesso em 12/08/2015.
- [10] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Reclamação 21040 – acompanhamento processual. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4792127>>. Acesso em 12/08/2015.