

O DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Fábia Lima de Brito Damia

Assessora Jurídica na Procuradoria Regional da República da 3ª Região, Especialista em Direito Processual Civil, Pós-graduanda em Direitos Humanos pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

SUMÁRIO: 1 – O direito de greve para os trabalhadores em geral; 2 – O direito de greve para os servidores públicos; 3 – O papel do Judiciário e a aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais; 4 – Conclusões.

PALAVRAS-CHAVE: direito de greve, servidor público, direitos humanos, direito fundamental.

Em que pese a controvérsia que gira em torno do direito de greve do servidor público, no sentido de que só pode ser exercido, sem descontos salariais, mediante a regulamentação do dispositivo constitucional pertinente, passamos a tecer, sob ponto de vista diverso, as considerações seguintes.

1 – O direito de greve para os trabalhadores em geral

O direito de greve para os trabalhadores em geral está previsto no art. 9º da Constituição Federal e vem assim descrito:

“Art. 9º É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.

§ 1º A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

§ 2º Os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei.”

Referido artigo está inserido no Capítulo II (que cuida dos direitos sociais) do Título II, da Constituição Federal, que traz os direitos e garantias fundamentais. Desta maneira, ao lado do direito fundamental ao trabalho, insere-se o direito de greve, conquista histórica dos trabalhadores, na medida em que permite a necessária movimentação e articulação do trabalhador em busca de melhores e dignas condições de trabalho.

A dignidade da pessoa humana, vale frisar, constitui um dos fundamentos de nossa República Federativa, a qual se constitui em Estado Democrático de Direito (CF/88, art. 1º, inciso IV).

Os serviços ou atividades essenciais, bem como o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, previstos na Constituição Federal (art. 9º, § 1º), estão definidos na Lei 7.783, de 28/6/1989, que prevê, também, as penas a que se devem sujeitar os responsáveis por eventuais abusos cometidos (§§ 1º e 2º do art. 9º da CF/88).

Assim, o direito social de greve para os trabalhadores em geral, previsto no aludido art. 9º da Constituição Federal, é exercido nos termos da Lei 7.783/89.

2 – O direito de greve para os servidores públicos

O direito de greve para os servidores públicos, por sua vez, está previsto no inciso VII,

do art. 37 da Constituição, *in verbis*:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;”

Este artigo está inserido no capítulo da Constituição que cuida da Administração Pública (Capítulo VII, do Título III). Tal previsão topológica diferenciada decorre do regime jurídico diferenciado que se dispensa ao serviço público, que sempre deve atender aos interesses da coletividade.

Por outro lado, o regime jurídico diferenciado entre trabalhadores empregados e servidores públicos, não lhes pode impor violação a direitos fundamentais, na medida em que são, todos, trabalhadores.

Não se pode anuir à assertiva de que apenas os trabalhadores empregados podem exercer o direito de greve sem desconto nos seus vencimentos, quando legítima e sem abusos, porque a Lei 7.783/89 apenas a eles aproveita, sob pena de se estar reduzindo o trabalhador do serviço público, o servidor público, a uma subcategoria, colocando-o em situação inferior à do trabalhador empregado, por não dispor do exercício de um direito reconhecido e consagrado pela Constituição Federal, por inércia do Legislativo. Cuida-se, pois, de verdadeira desigualdade. Além disso, sendo o

direito de greve um corolário do direito ao trabalho e, portanto, um direito humano, não pode retroagir (cláusula do não retrocesso), porque resultante de evolução e conquistas históricas da humanidade.

Nessa esteira, em que pesem as decisões contrárias, a Corte Especial do E. Tribunal Regional Federal da 1ª Região, já em 2002, ainda que por decisão majoritária, assim decidia:

“O governo está ficando refém de sua odiosa política de amesquinamento do servidor público com o achatamento perverso dos salários e o corte de vantagens já auferidas há anos. As greves estão estourando em diversos setores da Administração, direta ou indireta. Nesse momento temos greve dos professores, dos servidores da previdência, da Imprensa Nacional. Paralisações de outros serviços já ocorreram. Essa desastrosa política está levando o país ao caos. Outras paralisações, sem dúvida, acontecerão. Ninguém faz greve por prazer, diversão. O governo age de maneira insensível com os grevistas. A alegação de sempre é que as greves são “motivadas por interesses corporativos, políticos e pessoais”. Alegação que não convence ninguém, nem a ele próprio. São atos de força que pratica. Não dialoga com o servidor grevista. E quando, raras vezes e já numa situação crítica, resolve conversar, faz acertos, paralogos depois voltar atrás. É triste o que acontece. Muito triste. Está na hora de o governo dialogar com os grevistas da Imprensa Nacional e apresentar uma digna proposta de acordo. (...)”¹

Nesse passo e, na esteira da conhecida provocação de Norberto BOBBIO, vale ponderar: um direito que não pode ser exercido pode ser considerado um direito? “Um direito cujo reconhecimento e cuja efetiva proteção são adiados *sine die*, além de confiados à vontade de sujeitos cuja obrigação de executar o ‘ programa ’ é apenas uma obrigação moral ou, no máximo, política, pode ainda ser chamado corretamente de ‘ direito ’ ?”² Se se mantiver a orientação dominante na jurisprudência, no sentido de que é absolutamente necessária a edição de lei complementar para o exercício do direito de greve no serviço público, mesmo após longos dezoito anos de vigência da Constituição Federal, seremos conduzidos à irrefutável conclusão de que, para os servidores públicos, a greve constitui um pseudo, ou inexistente, direito. Até porque, é de se salientar, que a lei que regulamenta o direito de greve para os trabalhadores empregados foi editada no ano seguinte à entrada em vigor da CF/88 e a lei específica a que alude o art. 37, inciso VII, não foi editada até hoje.

De nada adianta reconhecer que o direito de greve para os servidores públicos existe e é assegurado pela Constituição Federal, como se pode aferir de inúmeros julgados dos nossos tribunais, se o seu exercício não é permitido, ou, se exercido, é penalizado. Não é razoável que um direito reconhecido e não regulamentado há mais de dezoito anos, não possa ser exercido. Não é razoável que, inobstante isso, o seu exercício venha acompanhado de descontos salariais recebidos como legais e irrepreensíveis pela maioria das decisões judiciais.

Também não é razoável que um decreto presidencial (Decreto nº 1.480, de 3/5/1995) limite o exercício do direito em comento, a despeito de inexistir a lei específica que deve regulamentar os termos em que tal direito pode ser exercido. Ora, o inciso VII, do art. 37, da CF/88, repita-se, tem o seguinte teor: “o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica”. (grifamos)

Com efeito, a limitação veiculada pelo Decreto 1.480/95, isto é, a determinação para que as faltas decorrentes de movimentos grevistas não sejam, em nenhuma hipótese, abonadas, compensadas ou computadas para efeito de contagem de tempo de serviço ou de qualquer vantagem que a tenha por base, podendo mesmo ensejar a exoneração ou dispensa do chefe imediato ou dos ocupantes de cargos ou funções comissionadas (art. 1º e incisos, § 2º e art. 2º do Decreto 1.480/95)³, não foi veiculada por lei específica.

Aqui, lei específica é lei em sentido formal, que reclama discussão e votação em ambiente próprio, o Congresso Nacional, onde se pode aferir e diferenciar em quais situações a greve é legítima e, em quais outras é abusiva para que possa ensejar os impugnados descontos nos vencimentos dos trabalhadores grevistas. Além disso, essa “igualação” de tratamento, que determina o desconto nos vencimentos de quaisquer grevistas, sem diferenciar situações legítimas de ilegítimas, é, por certo, violadora do princípio constitucional da igualdade. Ora, seja de eficácia contida, seja de eficácia limitada, o exercício pleno do direito de greve pelo servidor público não pode ficar à mercê da quase vintenária omissão do Legislativo. Se o direito de greve é um direito fundamental de cunho social, que alcança a todos os trabalhadores e se a lei específica a que se refere o inciso VII, do art. 37, da CF não foi editada, é perfeitamente cabível o uso da Lei 7.783/89 até que aquela sobrevenha, até porque, embora referida lei regulamente o direito de greve entre o empregado e o empregador da iniciativa privada, traz, também, disposições que atendem ao interesse social (e não apenas privado), isto é, interesse da coletividade, que se insere no conceito de interesse público primário.

Portanto, não se pode rechaçar o uso da Lei 7.783/89 para suprir a lacuna legislativa referente ao inciso VII do art. 37 da CF/88, ao argumento de que essa lei veicula apenas disposições que interessam à iniciativa privada, na medida

em que os arts. 9º a 13 da referida lei, não apenas disciplinam, mas também definem quais são os serviços ou atividades considerados essenciais. Tais serviços ou atividades (v. art. 10), sejam prestados pelo particular mediante delegação, sejam prestados diretamente pelo Estado, nada mais são do que modalidades de serviços públicos. Portanto, a aplicação da Lei 7.783/89, até que seja sanada a omissão legislativa ora discutida, ao tempo em que não macula a necessária observância do princípio da continuidade do serviço público, confere eficácia ao direito de greve dos servidores públicos, direito esse reconhecido constitucionalmente.

3 – O papel do Judiciário e a aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais

É diante de cenários como o presente, marcado por tão longa omissão legislativa, que é de grande valor o papel do Judiciário na harmonização do Poder Estatal, que é uno, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como um de seus fundamentos a dignidade da pessoa humana. Há que se ressaltar, ademais, que, nos termos do § 1º, do art. 5º, da Constituição Federal, “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. A respeito da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais, ensina Ingo Wolfgang SARLET⁴ que isto é assim, porque as normas que os consagram, em regra, receberam do Constituinte normatividade suficiente e independem de concretização legislativa, o que assegura a plena justiciabilidade destes direitos no sentido de sua exigibilidade em juízo, donde exsurge o dever dos juízes e demais operadores do Direito no sentido de aplicar os preceitos constitucionais, valendo-se, se necessário, da via interpretativa.

Apesar de reconhecer que tal entendimento não é plenamente aceito entre nós e citar como exemplo, justamente, julgado do Supremo Tribunal Federal, no bojo de mandado de injunção (MI 20-4, de 19/5/1994), em que prevaleceu o entendimento de que o direito de greve dos servidores públicos, por ser norma de eficácia limitada, depende de concretização legislativa, SARLET concordou com as críticas dirigidas contra tal decisão, aduzindo que: “*em se tratando de direito fundamental de defesa [direito, liberdades e garantias], uma atuação do legislador poderá até ser importante, mas sua ausência – mesmo diante de remissão expressa por parte do Constituinte – não constitui forçosamente um obstáculo para a aplicação direta da norma. (...) Por derradeiro, em que pese certa contenção por parte do Supremo Tribunal Federal no que tange ao reconhecimento das amplas possibilidades que decorrem do princípio da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais – mesmo onde não se vislumbram obstáculos de maior relevância -, podemos concluir que em se tratando de direitos fundamentais de defesa a presunção em favor da aplicabilidade imediata e a máxima da maior eficácia possível devem prevalecer, não apenas autorizando, mas impondo aos juízes e tribunais que apliquem as respectivas normas aos casos concretos, viabilizando, de tal sorte, o pleno exercício destes direitos (inclusive como direitos subjetivos), outorgando-lhes, portanto, sua plenitude eficaz e, conseqüentemente, sua efetividade*”.⁵ (negritamos)

Felizmente, nos dias atuais, por votação majoritária, é este o entendimento do Plenário do Supremo Tribunal Federal que, no bojo do Mandado de Injunção Coletivo nº 712/PA, propôs a solução para a omissão legislativa de que se cuida, com a aplicação da Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989⁶. Nesse julgado, asseverou o Ministro Gilmar Mendes, em seu votovista, “que a inércia do Poder Legislativo em regular o direito de greve dos servidores públicos acabou por gerar uma preocupante realidade em que se observam inúmeras greves ilegais com sérias conseqüências para o Estado de Direito. Concluiu que, diante desse contexto, considerado ainda o enorme lapso temporal dessa inércia, não resta alternativa para o Poder Legislativo quanto a decidir pela regulação ou não do tema, e que cabe, por sua vez, ao Poder Judiciário, intervir de forma mais decisiva, de modo a afastar a inoperância de suas decisões em mandado de injunção, e atuar também nos casos de omissão do Poder Legislativo, tendo em vista as balizas constitucionais que demandam a concretização do direito de greve a todos os trabalhadores” (Informativo STF 430).

4 – Conclusões

Diante do exposto, conclui-se que:

- i) O direito de greve é um direito fundamental, de cunho social;
- ii) Esse direito é garantido constitucionalmente a todos os trabalhadores, sejam empregados (CF/88, art. 9º), sejam servidores públicos (CF/88, art. 37, inciso VII);
- iii) A Lei 7.783/89 regulamentou o art. 9º da CF, ao passo que o Decreto 1.480/95 desbordou de sua legitimidade ao limitar o exercício do direito de greve previsto no art. 37, inciso VII, o qual não foi objeto de lei específica até os dias de hoje;

iv) A quase vintenária omissão legislativa referente ao direito de greve do servidor público não pode violar o pleno exercício desse direito fundamental, motivo pelo qual, tal lacuna deve ser preenchida pela Lei 7.783/89, até que sobrevenha a lei específica a que se refere o art. 37, inciso VII;

v) A aplicação da Lei 7.783/89 não macula o princípio da continuidade do serviço público;

vi) O exercício do direito de greve pelo servidor público que atender às disposições contidas na Lei 7.783/89, sem abusos, não autoriza que as faltas ao serviço público, por motivo de paralisação decorrente de movimento grevista, sejam descontadas dos vencimentos dos servidores grevistas.

¹TRF da 1ª REGIÃO, Corte Especial, AGSS - AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA - 200101000466004, Processo: 200101000466004, UF: DF, Rel. Juiz Presidente, j. 11/1/2002, v.m., DJ 4/2/2002, p. 50. 8

²Concluindo esse raciocínio, continua Bobbio: “Uma coisa é um direito; outra, a promessa de um direito futuro. Uma coisa é um direito atual; outra, um direito potencial. Uma coisa é ter um direito que é, enquanto reconhecido e protegido; outra é ter um direito que deve ser, mas que, para ser, ou para que passe do dever ser ao ser, precisa transformar-se, de objeto de discussão de uma assembléia de especialistas, em objeto de decisão de um órgão legislativo dotado de poder de coerção”. (BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, pp. 92 e 97).

³**Art. 1º** Até que seja editada a lei complementar a que alude o art. 37, inciso VII, da Constituição, as faltas decorrentes de participação de servidor público federal, regido pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, em movimento de paralisação de serviços públicos não poderão, em nenhuma hipótese, ser objeto de: I - abono; II - compensação; ou III - cômputo, para fins e contagem de tempo de serviço ou de qualquer vantagem que o tenha por base.

§ 1º Para os fins de aplicação do disposto neste artigo, a chefia imediata do servidor transmitirá ao órgão de pessoal respectivo a relação dos servidores cujas faltas se enquadrem na hipótese nele prevista, discriminando, dentre os relacionados, os ocupantes de cargos em comissão e os que percebam função gratificada.

§ 2º A inobservância do disposto no parágrafo precedente implicará na exoneração ou dispensa do titular da chefia imediata, sem prejuízo do ressarcimento ao Tesouro Nacional dos valores por este despendidos em razão do ato comissivo ou omissivo, apurado em processo administrativo regular.

Art. 2º Serão imediatamente exonerados ou dispensados os ocupantes de cargos em comissão ou de funções gratificadas constantes da relação a que alude o artigo precedente.

⁴SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, pp. 253-254.

⁵Idem, pp. 256 e 258.

⁶A esse respeito, noticiou o Informativo STF 485: “No MI 670/ES e no MI 708/DF prevaleceu o voto do Min. Gilmar Mendes. Nele, inicialmente, teceram-se considerações a respeito da questão da conformação constitucional do mandado de injunção no Direito Brasileiro e da evolução da interpretação que o Supremo lhe tem conferido. Ressaltou-se que a Corte, afastando-se da orientação inicialmente perfilhada no sentido de estar limitada à declaração da existência da mora legislativa para a edição de norma regulamentadora específica, passou, sem assumir compromisso com o exercício de uma típica função legislativa, a aceitar a possibilidade de uma regulação provisória pelo próprio Judiciário. Registrou-se, ademais, o quadro de omissão que se desenhou, não obstante as sucessivas decisões proferidas nos mandados de injunção. Entendeu-se que, diante disso, talvez se devesse refletir sobre a adoção, como alternativa provisória, para esse impasse, de uma moderada sentença de perfil aditivo. Aduziu-se, no ponto, no que concerne à aceitação das sentenças aditivas ou modificativas, que elas são em geral aceitas quando integram ou completam um regime previamente adotado pelo legislador ou, ainda, quando a solução adotada pelo Tribunal incorpora “solução constitucionalmente obrigatória”. Salientou-se que a disciplina do direito de greve para os trabalhadores em geral, no que tange às denominadas atividades essenciais, é especificamente delineada nos artigos 9 a 11 da Lei 7.783/89 e que, no caso de aplicação dessa legislação à hipótese do direito de greve dos servidores públicos, afigurar-se-ia inegável o conflito existente entre as necessidades mínimas de legislação para o exercício do direito de greve dos servidores públicos, de um lado, com o direito a serviços públicos adequados e prestados de forma contínua, de outro. Assim, tendo em conta que ao legislador não seria dado escolher se concede ou não o direito de greve, podendo tão-somente dispor sobre a adequada configuração da sua disciplina, reconheceu-se a necessidade de uma solução obrigatória da perspectiva constitucional. MI 712/PA, rel. Min. Eros Grau, 25.10.2007. (MI-712)”