

O DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO CIVIL

Antonio Emanuel PICCOLI DA SILVA¹

RESUMO: Este trabalho teve por escopo dirimir a dúvida quanto à legalidade ou a ilegalidade do direito de greve do servidor público civil à luz da Norma Constitucional preconizada no artigo 37, inciso VII, da Carta Magna, enfocando os direitos, garantias e deveres dos grevistas e dos administrados.

Palavras-chave: Administração pública. Direito administrativo. Direito de greve. Mandado de injunção 712. Servidor público.

1 INTRODUÇÃO

Muito se discute sobre a greve no setor público civil, onde se cogita se o direito dos servidores públicos reivindicarem seus direitos teria natureza de legalidade, ou seria uma violação aos direitos dos administrados e, portanto, eivada de ilegalidade.

A Constituição Federal de 1988, apenas estipulou o direito de greve e deixou ao legislador infraconstitucional para que relatasse sobre as diretrizes a serem seguidas. Contudo, mais de 20 (vinte) anos se passaram a citada Lei não foi criada e a incógnita quanto a legalidade ou a ilegalidade persistia.

As dúvidas quanto a aplicação do direito de greve aos servidores públicos civis eram inúmeras, onde não sabiam, em primeiro lugar, se era legal o exercício de tal direito; em segundo plano, se a determinada Lei n° 7.783, de 28 de junho de 1989, que dispõe sobre o direito de greve para o setor privado, era ou não aplicável ao servidor público civil e, por último, se era caso de norma de eficácia limitada ou norma de eficácia contida.

¹ Discente do 10º termo do curso de Direito das Faculdades Integradas “Antonio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente. Funcionário Público da Universidade Estadual Paulista – Júlio Mesquita Filho – Câmpus de Presidente Prudente. e-mail: emanuelpiccoli@fct.unesp.br.

Tal problemática persistiu até a decisão, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), Corte máxima, em palavra Constitucional, do Mandado de Injunção n° 712 – Pará, onde além de enxergar a legalidade do direito de greve do servidor público civil, estabeleceu os procedimentos ao exercício deste direito Constitucional, haja vista, a omissão legislativa para gerir tal garantia Constitucional.

2 O DIREITO DE GREVE COMO PREVISÃO CONSTITUCIONAL

O artigo 37, inciso VII, da Constituição Federal garante o direito de greve atinente ao servidor público civil, haja vista que o artigo 37 compõe o Capítulo VII, do Texto Constitucional, que prevê sobre a Administração Pública, contudo, o texto relata que tal direito será exercido nos termos e limites que forem estipulados em Lei específica.

Diante desta previsão, começou-se a se discutir se o direito de greve do servidor público civil seria norma de eficácia limitada ou norma de eficácia contida.

Para quem entendia ser norma de eficácia limitada, a previsão do artigo 37, VII, da Constituição Federal, não era auto aplicável, ou seja, enquanto não surgisse Lei que regulasse como se daria a greve do servidor público civil, esta não poderia ser exercida, pois o seu exercício seria ilegal.

A doutrina (FERREIRA FILHO, 1990, p. 249) relata:

O inciso VII do art. 37 da Constituição é uma norma de caráter programático, não tem aplicabilidade imediata. Com efeito, o direito de greve do servidor haverá de ser exercido nos termos e limites de lei complementar que deverá ser editada para regulá-lo.

Para outros, o entendimento era que se tratava de norma de eficácia contida, ou seja, o direito de greve do servidor público civil, prevista no artigo 37, VII,

da Constituição Federal, é auto aplicável, até que surja a mencionada Lei, onde pode a vir restringir os direitos.

Para Antônio Bandeira de Mello (1991, p. 101):

A greve dos servidores públicos é exercitável desde logo, antes mesmo de editada a sobredita norma complementar, que lhe estabelecerá os limites. Trata-se de norma de eficácia contida, segundo a terminologia adotada por José Afonso da Silva. Advirta-se, apenas, que a greve não poderá deixar sem atendimento as necessidades inadiáveis da comunidade, a serem identificadas segundo um critério de razoabilidade, pois a obrigação se supri-la está constitucionalmente prevista, até mesmo para os trabalhadores em geral, conforme § 1º do art. 9º.

Segundo a doutrina (MARTINS, 2001, p. 29-30), emprega-se o seguinte conceito de greve:

A greve é, portanto, considerada um direito, um direito social dos trabalhadores, tratando-se de uma garantia fundamental, por estar no Título II, "Dos Direitos e Garantias Fundamentais", da Lei Maior.

A greve não se confunde com o boicote. Este tem significado de obstaculizar ou impedir o exercício da atividade do empregador, deixando de haver a cooperação com ele, mas sem causar danos materiais ou pessoais.

Quanto à natureza jurídica da greve, apesar da divergência, onde alguns sustentam como fato social, outros que seria uma liberdade, ou um direito potestativo, que ninguém poderia se opor a este direito; outros que é forma de autodefesa, a melhor doutrina sustenta que a greve é um direito de coerção que busca a solução à um conflito coletivo.

Ante toda a discussão, o Supremo Tribunal Federal entendeu que o direito de greve do servidor público se trata de norma de eficácia limitada, decisão esta entendida no Mandado de Injunção nº 712 – Pará, onde a Corte Suprema entendeu que necessitaria de uma norma para regular o direito de greve do servidor público e perante a inércia de tal criação legislativa, informou os procedimentos desta greve, relatando a sua eficácia e sua legalidade, o exercício de tal garantia constitucional.

2.1 Os Princípios Norteadores do Serviço Público

Por um lado há o direito de greve do servidor público civil e em contrapartida a este direito existem os princípios que norteiam o serviço público e que devem coexistir com o direito de greve do setor público civil.

Analisemos tais princípios:

a) Continuidade dos Serviços Públicos: relatam que o serviço público deve ser prestado de maneira ininterrupta, de forma contínua, sendo que a greve não pode causar prejuízos aos administrados;

b) Mutabilidade do Regime Jurídico: o regime jurídico ao serviço público pode ser alterado, pois não há o direito subjetivo à manutenção do modo como o serviço é prestado;

c) Igualdade aos usuários: todos devem ser tratados igualmente, fazendo valer o princípio da isonomia;

d) Universalidade: o serviço público deve ser disponibilizado a todos, sem distinções, salvo por razões objetivas, previstas em Lei;

e) Eficiência: o serviço público deve ser prestado de forma eficiente ao administrado, a ponto que lhe proporcione utilidade material de fruição direta.

O direito de greve dos servidores públicos civis deve coexistir com estes princípios, onde se possa reivindicar direitos e garantias por parte dos servidores públicos civis, contudo se respeite também os direitos e garantias atinentes aos administrados, onde havendo conflitos entre estes direitos, deve-se empregar o princípio da proporcionalidade, com o objetivo de ponderar qual direito merece destaque em detrimento do outro.

3 DOS DIREITOS E REGRAS DA LEI Nº 7.783/1989 APLICÁVEIS AOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS GREVISTAS

Como bem já salientado anteriormente, o direito de greve do servidor público está previsto no artigo 37, inciso VII, da Constituição Federal, sendo esta norma uma norma de eficácia limitada, ou seja, para o direito de greve do servidor público civil ser considerado legal e eficaz.

Em vista a ausência de Lei para tratar sobre a greve do servidor público civil, o Supremo Tribunal Federal (STF), em julgamento de um mandado de injunção 712, estabeleceu as diretrizes da greve do servidor público, suprimindo a dúvida acerca da possibilidade ou não da aplicação da Lei nº 7.783/1989, que dispunha sobre a greve no setor privado, sendo que determinadas regras estabelecidas pelo Supremo, muito se assemelham as previsões da Lei nº 7.783/1989.

Após esta decisão, é pertinente relatarmos quais são os direitos atinentes aos servidores públicos grevistas, direitos estes elencados no próprio Mandado de Injunção 712, decidido pelo Supremo Tribunal Federal e que atestou a legalidade da greve realizada pelo servidor público civil.

Desta forma, os direitos aplicáveis ao exercício do direito de greve do servidor público civil, são os direitos previstos na Lei n.º 7.783/89, que foi adaptada pelo Supremo Tribunal Federal, pelo voto do ministro Eros Grau, compreende um conjunto integrado pelos artigos 1.º ao 9.º, 14, 15 e 17 da Lei n.7.783/89, com as alterações necessárias ao atendimento das peculiaridades da greve nos serviços públicos, que foi introduzido pelo Ministro Eros Grau, no art. 3.º e seu parágrafo único, no art. 4º, no parágrafo único do art. 7.º, no art.9.º e seu parágrafo único e no art. 14, ficando as redações da seguinte forma:

a) “Art. 3.º Frustrada a negociação ou verificada a impossibilidade de recursos via arbitral, é facultada a cessação parcial do trabalho. Parágrafo único: A entidade patronal correspondente ou os empregadores diretamente interessados serão notificados, com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas, da paralisação”.

As alterações foram para incluir que a cessação do trabalho terá sempre que ser parcial, não podendo, assim, a greve ser geral da categoria

profissional e a notificação ao empregador passa de 48 (quarenta e oito) para 72 (setenta e duas) horas, ou seja, o mesmo prazo para os serviços essenciais do setor privado.

b) “Art. 4.º Caberá à entidade sindical correspondente convocar, na forma do seu estatuto, assembléia geral que definirá as reivindicações da categoria e deliberará sobre a paralisação parcial da prestação de serviços”.

Neste caso, também houve a alteração para a paralisação parcial, não sendo permitida a paralisação geral.

c) “Art. 7.º (...) Parágrafo único. É vedada a rescisão de contrato de trabalho durante a greve, exceto na ocorrência da hipótese prevista no art.14”.

A alteração redacional excluiu proibição de contratação de trabalhadores substitutos, que passa a ser permitida. No que concerne à rescisão contratual, poderá ocorrer caso haja abuso do direito de greve, nos termos do referido artigo 14.

d) “Art. 9.º Durante a greve, o sindicato ou a comissão de negociação, mediante acordo com a entidade patronal ou diretamente com o empregador, manterá em atividade equipes de empregados com o propósito de assegurar a regular continuidade da prestação do serviço público. Parágrafo único. É assegurado ao empregador, enquanto perdurar a greve, o direito de contratar diretamente os serviços necessários a que se refere este artigo”.

A alteração refere-se à necessidade de que, em qualquer greve, de qualquer categoria profissional, referente a qualquer serviço, realizar-se acordo entre as partes para assegurar a regular continuidade da prestação do serviço público. Assim também é fixado o direito da contratação de trabalhadores substitutos ou empresa prestadora do serviço.

e) “Art. 14 Constitui abuso do direito de greve a inobservância das normas contidas na presente Lei, em especial o comprometimento da regular continuidade na prestação do serviço público, bem como a manutenção da paralisação após a celebração de acordo, convenção ou decisão da Justiça do Trabalho”.

Foi introduzida a expressão **comprometimento da regular continuidade na prestação do serviço público**, demarcando o Supremo Tribunal Federal, a necessidade de que o serviço público continue sendo prestado à população, neste sentido sempre considerado serviço essencial.

Insta salientar ainda que o servidor público civil que exerce o direito de greve não pode ser punido, com represálias, contudo permite-se o desconto dos dias não trabalhados, pois deixou de prestar serviços, porém seria mais viável se cogitar em compensação dos dias e horários, tendo em vista que não se pode punir pelo exercício de direitos constitucionais.

A este respeito a doutrina (MARTINS, 2001, p. 55) relata:

O pagamento dos dias de paralisação dependerá do que for acordado para pôr fim à greve, como, por exemplo, trabalhar número maior de horas por dia para compensar os dias parados. Não havendo acordo, a Administração não terá obrigação de pagar os dias de paralisação, pois não houve a prestação de serviços.

Há quem entende ainda que pode haver descontos em férias, licenças prêmio, dentre outros direitos do servidor público civil, o que entendemos errôneo e inviável, pois o que se pode é descontar os dias não trabalhados, contudo cercear do servidor grevista outros direitos é forma de punição e isto não se pode admitir, configurando-se inclusive, caso de coerção ao direito de greve, ou seja, repressão à busca de direitos dos servidores públicos civis.

4 OS SERVIÇOS ESSENCIAIS AOS ADMINISTRADOS

A Lei nº 7.783/1989, que dispõe sobre o direito de greve para o setor privado, relata no artigo 10 quais são os serviços ou atividades essenciais, sendo eles: a) tratamento e abastecimento de água, produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis; b) assistência médica e hospitalar; c) distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos; d) funerários; e) transporte coletivo; f) captação e tratamento de esgoto e lixo; g) telecomunicações; h) guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares; i) processamento de dados ligados a serviços essenciais; j) controle de tráfego aéreo e k) compensação bancária, sendo que a Lei nº 7.783/1989 não considera o ensino e outras atividades como essenciais.

Já para a greve no serviço público o Ministro Eros Grau não mencionou o artigo 10, da Lei nº 7.783/1989, apenas relatou que se aplica o artigo 9º da mencionada Lei, que dispõe que “*manterá em atividade equipes de empregados com o propósito de assegurar a regular continuidade da prestação do serviço público*”, não ensejando a relação das atividades previstas no artigo 10 da Lei.

Com esta posição, entendemos que não se quis restringir o serviço público simplesmente àqueles serviços e atividades elencados pela Lei nº 7.783/1989, deixando o rol ampliado de forma que se perpetue a eficácia do princípio da continuidade dos serviços públicos que se aplica ao regime do serviço público, evitando prejuízos aos administrados.

A este respeito a doutrina (MARTINS, 2001, p. 54) salienta:

No decorrer da greve, o sindicato, juntamente com a Administração, deverá manter em atividade equipes de empregados com o objetivo de assegurar os serviços de cuja paralisação resulte prejuízo irreparável, pela deterioração irreversível de bens, máquinas e equipamentos, bem como a manutenção daqueles essenciais à retomada das atividades quando da cessação do movimento.

Por tal motivo, é que se permite, inclusive, a contratação de temporários para suprir a falta dos servidores efetivos, visando com tal disposição, confirmar, mais ainda, a legalidade da greve para os servidores públicos civis.

Neste teor cognitivo, é possível enxergar que o responsável pela interpretação da norma Constituinte, não quis limitar os serviços essenciais, deixando o rol aberto e extensivo, contudo, não quis, por outro lado, restringir o direito de greve do servidor público civil, onde utilizou de técnica ampliativa para que os direitos dos administrados e dos servidores públicos civis coexistam, estando de um lado o direito do administrado pela prestação do serviço público e em mão contrária, o direito do servidor público em reivindicar suas pretensões, garantias e melhorias.

5 CONCLUSÃO

Este trabalho buscou analisar desde a origem Constitucional do direito de greve ao servidor público civil, prevista no artigo 37, VII, da Carta Magna, passando pelos princípios norteadores do serviço público, dentre eles o princípio da continuidade dos serviços públicos, que rege pela não interrupção dos serviços públicos, relacionando a Lei nº 7.783/1989, onde o Ministro do Supremo Tribunal Federal Eros Grau, no Mandado de Injunção nº 712 mandou que se aplicasse os dispositivos da Lei nº 7.783/1989, com algumas alterações e adaptações, enfocando também os serviços essenciais sob a órbita do setor público.

Diante do exposto, pode-se concluir que o direito de greve do servidor público civil trata-se de norma de eficácia limitada, ou seja, não é autoaplicável e necessita de norma que especifique o proceder da greve para o servidor público civil e tais regras foram estabelecidas no Mandado de Injunção nº 712, julgado pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal Eros Grau, diante da omissão legislativa que atendesse às exigências para a greve no setor público.

Com estas ponderações, com as diretrizes de como se proceder a greve no setor público, o direito de greve neste setor é considerado legal e não paira mais a dúvida de sua ilegalidade e também há que se registrar sobre sua eficácia no mundo jurídico, onde o exercício do direito de reivindicar deve ser assegurado, desde que não cause prejuízos aos administrados, nem tolhe direitos destes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto por Antonio Luiz de Toledo Pinto. 7. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. Lei 7.783, de 28 de junho de 1989. **Dispõe sobre o exercício do direito de greve e define as atividades essenciais no setor privado**. Coletânea de Legislação. 7. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. **Mandado de injunção 712-8/Pará**. Min. rel. Eros Grau. Ata 35/2008. DJE 228, divulgado em 28.11.2008. Despacho em 25.11.2008

FACULDADES INTEGRADAS “ANTONIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”. **Normalização de apresentação de monografias e trabalhos de conclusão de curso**. 2007 – Presidente Prudente, 2007, 110p.

MARTINS, Sergio Pinto. **Greve do servidor público**. São Paulo: Atlas, 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Comentários à Constituição brasileira de 1988. São Paulo: Saraiva, 1990. v. 1.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Regime constitucional dos servidores da administração direta e indireta. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.