

1

A greve do servidor público civil e o princípio da continuidade dos serviços públicos: análise da aplicação da Lei n. 7.783/89

The strike of civil servants and the principle of continuity of public services: analysis of application of Law no. 7.783/89

LUDMILLA FERREIRA MENDES DE SOUZA

Bacharel em Direito, pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG; advogada; especialista em Direito Público. *E-mail* para correspondência: ludmillamendes@adv.oabmg.org.br

RESUMO

Este trabalho objetiva demonstrar a necessidade de efetiva garantia do direito de greve aos servidores públicos civis, bem como de compatibilização desse direito com o princípio da continuidade dos serviços públicos essenciais. Nesse contexto, discute-se a razoabilidade da aplicação da Lei n. 7.783/89, conhecida como lei geral de greve, a tais servidores. A greve é reconhecida como direito fundamental do trabalhador da iniciativa privada e do servidor público civil. No setor privado, ela é hoje regulada pela Lei n. 7.783/89. A greve do servidor público civil, por sua vez, teve sua disciplina remetida para lei específica, que ainda não foi editada. Diante da letargia do Poder Legislativo, o Supremo Tribunal Federal determinou a aplicação da lei geral de greve aos servidores civis até que sobrevenha regulamentação própria. Tal lei, contudo, não se mostra capaz de regular adequadamente a questão, tendo em vista as peculiaridades do serviço público e os princípios que o regem. É o que será demonstrado neste trabalho através da análise jurisprudencial e, sobretudo, da coleta de dados na doutrina e na legislação.

Palavras-chave: direito fundamental; greve; servidor público; princípio da continuidade dos serviços públicos; Lei n. 7.783/89.

ABSTRACT

This paper aims to demonstrate the need for effective guarantee of the right to strike to civil servants, and the need to reconcile that right with the principle of continuity of essential public services. In this context, it discusses the reasonableness of the application of Law no. 7.783/89, known as a general law about strikes, to these public servants. The strike is recognized as a fundamental right of workers in the private sector and civil public servants. In the private sector, it is now regulated by Law no. 7.783/89. The strike of civil servants, in turn, was supposed to be regulated by a specific law, which has not yet been enacted. Given the lethargy of the Legislature, the Supreme Court ordered the application of the general law about strikes to public servants until the proper regulations are enacted. This law, however, does not appear able to adequately regulate the matter in view of the peculiarities of public service and the principles that govern it. This is what will be demonstrated in this work through the analysis of precedent and statute and, above all, the opinion of scholars and in legislation.

Keywords: fundamental right; strike; civil servants; principle of continuity of public services; Law no. 7.783/1989.

1. INTRODUÇÃO

Este estudo analisa o direito de greve dos servidores públicos civis, tendo em vista o princípio da continuidade dos serviços públicos, bem como discute a razoabilidade da aplicação da Lei n. 7.783/89 – conhecida como lei geral de greve – a esses servidores.

A greve dos trabalhadores da iniciativa privada e dos servidores públicos civis é reconhecida como direito fundamental, respectivamente nos artigos 9º e 37, VII, da Constituição Federal – CF/88. No âmbito privado, a greve é regulada pela Lei n. 7.783/89. Já no serviço público, ela teve sua disciplina remetida para lei específica, que ainda não foi editada. Essa lacuna legislativa, a princípio, impossibilitava juridicamente o exercício da greve pelos servidores, tendo em vista que o referido artigo 37, VII, constitui norma constitucional de eficácia limitada.

Com o intuito de dar efetividade ao direito dos servidores civis, o Supremo Tribunal Federal determinou que, enquanto não sobrevier lei específica regulamentando a greve no serviço público, deve ser aplicada a Lei n. 7.783/89 também nesse setor.

Assim, a lei geral de greve – destinada a disciplinar a greve no âmbito privado – passou a regular uma realidade muito diversa daquela a que originariamente se propôs, encontrando obstáculo, sobretudo, na necessidade de permanência dos serviços públicos essenciais.

Nesse sentido, este trabalho possui como principais objetivos: demonstrar a necessidade de compatibilização do direito de greve dos servidores civis com o princípio da continuidade dos serviços públicos essenciais; analisar a eficácia do preceito fundamental que assegura o direito de greve do servidor; definir os serviços considerados essenciais no setor público; e demonstrar a inadequação da Lei n. 7.783/89 para regular a greve no serviço público.

Trata-se de tema de extrema relevância, pois, embora boa parte da doutrina e da jurisprudência mostre-se favorável à aplicação da lei geral de greve aos servidores, a extensão dessa lei ao setor público encontra sérios entraves no plano prático, que merecem ser discutidos.

2. GREVE – NOÇÕES GERAIS

2.1 Conceito

O artigo 2º da Lei n. 7.783/89 conceitua a greve como sendo “a suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços ao empregador”. Assim, para que reste configurada a greve, a suspensão da prestação de serviços deve ser **coletiva** – e não individual.

A paralisação coletiva, por sua vez, pode ser **total ou parcial**, abrangendo todos os trabalhadores de uma empresa ou apenas os de um ou mais setores desta. A esse respeito, Amauri Mascaro do Nascimento (2008: 85) assim esclareceu:

O conceito jurídico de greve não oferece dificuldade, uma vez que é incontroverso que se configure como tal a paralisação combinada do trabalho para o fim de postular uma pretensão perante o empregador; não é greve, ensinam os juristas, a paralisação de um só trabalhador, de modo que sua caracterização pressupõe um grupo que tem um interesse comum.

No mesmo sentido é o entendimento de Alexandre de Moraes (2005: 186):

A greve pode ser definida como um direito de autodefesa que consiste na abstenção coletiva e simultânea do trabalho, organizadamente, pelos trabalhadores de um ou vários departamentos ou estabelecimentos, com o fim de defender interesses determinados.

Para que haja greve, a paralisação deve também ser **temporária**, já que a suspensão definitiva da prestação pessoal de serviços poderá caracterizar abandono de emprego, que é hipótese de justa causa do empregado (artigo 482, i, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT).

De acordo com a Lei n. 7.783/89, a greve deve ainda ser **pacífica**, sendo vedado o emprego de violência contra pessoas ou coisas durante a sua manifestação. O movimento grevista pode ainda ser conceituado como um instrumento de pressão da classe trabalhadora sobre a classe patronal. Nas palavras de Maurício Godinho Delgado (2007: 1.407-1.408):

A greve é, de fato, mecanismo de autotutela de interesses; de certo modo, é exercício direto das próprias razões acolhido pela ordem jurídica. É, até mesmo, em certa medida, “direito de causar prejuízo”. [...]

É que se trata de um dos principais mecanismos de pressão e convencimento possuído pelos obreiros, coletivamente considerados, em seu eventual enfrentamento à força empresarial, no contexto da negociação coletiva trabalhista.

A greve, portanto, é um meio eficaz de os trabalhadores pressionarem o empregador a entabular negociações com vistas à satisfação de reivindicações no âmbito da relação de trabalho.

2.2 Natureza jurídica

De acordo com Maria Helena Diniz (2004: 30), natureza jurídica pode ser conceituada como a “afinidade que um instituto tem em diversos pontos, com uma grande categoria jurídica, podendo nela ser incluído o título de classificação”. Assim, para determinar a natureza jurídica da greve, deve-se verificar com que categoria de direitos ela possui maior afinidade, a ponto de poder ser nela incluída.

Em que pesem algumas divergências doutrinárias, prevalece o entendimento de que a greve possui natureza jurídica de **direito fundamental**, uma vez que prevista expressamente como direito no Título II da CF/88, que trata dos direitos e garantias fundamentais. Nesse sentido, posicionou-se o Comitê de Liberdade Sindical da Organização Internacional do Trabalho, o qual, em sua ementa n. 64, afirmou que “[...] o direito de greve é um dos direitos fundamentais dos trabalhadores e de suas organizações, unicamente na medida em que constitui meio de defesa de seus interesses”.

Partilha do mesmo entendimento o Professor Maurício Godinho Delgado (2007: 1.436), segundo o qual “a natureza jurídica da greve, hoje, é de um direito fundamental de caráter coletivo, resultante da autonomia privada coletiva inerente às sociedades democráticas”.

Desse modo, não resta dúvida de que a greve é um direito fundamental, assegurado no texto constitucional a trabalhadores da iniciativa privada e a servidores públicos civis.

2.3 A greve no Brasil

A greve no Brasil foi, a princípio, considerada crime pelo Código Criminal de 1890, tendo tal concepção permanecido na Lei n. 38, de 4 de abril de 1932, que tratava da segurança nacional.

A Constituição Federal de 1937, seguindo a mesma tendência, considerou a greve e o locaute como recursos antissociais, nocivos ao trabalho e ao capital, e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional.

O Decreto-Lei n. 431, de 15 de maio de 1938, que tratava da segurança nacional, considerou como delitos o incitamento dos funcionários públicos à paralisação coletiva dos serviços, o induzimento de empregados à cessação ou suspensão do trabalho e a paralisação coletiva por parte dos funcionários públicos.

O Decreto-Lei n. 1.237, de 2 de maio de 1939, que criou a Justiça do Trabalho, por sua vez, previa a possibilidade de punição – até mesmo com a prisão – daqueles que entrassem em greve.

Já o Código Penal de 1940 revelou uma significativa mudança de postura do Legislativo federal do que tange à greve, considerando como crime somente a paralisação do trabalho que configurasse violência ou perturbação da ordem pública ou que fosse contrária aos interesses públicos.

A CLT, de 1943, previa, em seu artigo 723, as seguintes penas para aqueles que realizassem greve sem autorização do Tribunal do Trabalho: suspensão ou dispensa do emprego, perda do cargo de representante profissional daquele que exercesse mandato sindical e suspensão de dois a cinco anos do direito de ser eleito representante sindical.

O artigo 724 da CLT, por sua vez, previa pena de multa ao sindicato que ordenasse a suspensão do serviço, além do cancelamento do seu registro ou da perda do cargo por parte dos seus administradores, caso a ordem fosse emanada exclusivamente destes.

O Decreto-Lei n. 9.070, de 15 de março de 1946, passou a aceitar a greve nas atividades acessórias – apesar da proibição existente na Constituição de 1937 –, vedando-a, contudo, nas atividades fundamentais.

A Constituição de 1946 representou um grande avanço no que tange à matéria, pois, em seu artigo 158, passou a reconhecer a greve como um direito, que deveria ser regulamentado por lei. O Supremo Tribunal Federal, contudo, considerou que o aludido Decreto-Lei n. 9.070/1946 havia sido recepcionado pela nova ordem constitucional, de modo que a possibilidade de greve continuava restrita às atividades acessórias.

A antiga Lei da Greve, Lei n. 4.330, de 1º de junho de 1964, dispunha que a greve era ilegal nas seguintes situações: não atendimento dos prazos e das condições estabelecidos em lei; julgamento, pela Justiça do Trabalho, de total improcedência das reivindicações, em decisão definitiva, há menos de um ano; deflagração por motivos políticos, partidários, religiosos, morais, de solidariedade, ou sem quaisquer pretensões relacionadas com a categoria; e caso a greve tivesse por finalidade rever normas coletivas, salvo se as condições tivessem se modificado significativamente.

O parágrafo único do artigo 20 da Lei n. 4.330/64 possuía a seguinte redação:

A greve suspende o contrato de trabalho, assegurando aos grevistas o pagamento dos salários durante o período da sua duração e o cômputo do tempo de paralisação como de trabalho efetivo, se deferidas, pelo empregador e pela Justiça do Trabalho, as reivindicações formuladas pelos empregados, total ou parcialmente.

A Constituição de 1967, em seu artigo 158, XXI, assegurava o direito de greve aos trabalhadores, mas, nos termos do artigo 157, parágrafo 7º, não permitia a greve nos serviços públicos e em atividades essenciais definidas em lei. Do mesmo modo dispôs a Emenda Constitucional n. 1/1969, em seus artigos 162 e 165, XXI.

O Decreto-Lei n. 1.632, de 4 de agosto de 1978, tratava da proibição da greve no serviço público e nas atividades essenciais, considerando como tais os serviços de água e esgoto, energia elétrica, petróleo, gás e outros combustíveis, bancos, transportes e comunicações, hospitais, ambulatórios, farmácias e drogarias. Dispunha, ainda, que a declaração de ilegalidade da greve cabia ao Ministério Público do Trabalho.

A Lei n. 6.620, de 17 de dezembro de 1978, que tratava dos crimes contra a segurança nacional, previa punição ao incitamento à paralisação de serviços públicos e à cessação coletiva do trabalho por funcionários públicos.

A Constituição Federal de 1988 representou grande avanço na garantia do direito de greve, dando tratamento diferenciado, nesse particular, aos trabalhadores da iniciativa privada e aos servidores públicos.

Em seu artigo 9º, a CF/88 assegura o direito de greve aos trabalhadores, deixando a critério destes decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender. De acordo com o parágrafo 1º do mesmo dispositivo, “a lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade”. O parágrafo 2º

desse artigo determina ainda que os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei.

Note-se que o referido artigo 9º da CF/88 aplica-se tão somente aos trabalhadores da iniciativa privada, não se estendendo aos servidores públicos civis. O direito de greve desses servidores está constitucionalmente assegurado no artigo 37, inciso VII, alterado pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998 – EC n. 19/98. Aos militares, contudo, o direito de greve permanece vedado pelo artigo 142, IV, da CF/88.

A Lei n. 7.783/89, atualmente conhecida como lei geral de greve, regulamenta o referido artigo 9º da CF/88, que trata do direito de greve dos trabalhadores da iniciativa privada. Essa lei teve sua disciplina recentemente estendida aos servidores públicos civis, tendo em vista a mora do Poder Legislativo em editar a lei específica regulamentadora de que trata o artigo 37, VII, da CF/88.

3. GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO CIVIL

3.1 Conceito de serviço público

O serviço público pode ser conceituado como uma atividade exercida pelo Estado, sob regime de Direito Público, visando à satisfação de necessidades de toda a coletividade.

Nesse sentido é o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello (2007: 650):

Serviço público é toda a atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais – instituído pelo Estado em favor de interesses que houver definido como públicos no sistema normativo.

Assim também considerou Maria Sylvania Zanella Di Pietro (2005: 99), para quem serviço público é:

[...] toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público.

Desse modo, verifica-se que uma das principais características do serviço público, que o diferencia do serviço prestado pelo particular, é a sua finalidade precípua de satisfazer necessidades coletivas.

3.2 Princípio da continuidade dos serviços públicos

O princípio da continuidade dos serviços públicos preceitua que os serviços públicos não podem ser interrompidos, pois, como visto, eles se destinam a atender a necessidades não de um ou alguns indivíduos, mas de toda a sociedade. Nas palavras de Diógenes Gasparini (2006: 17), “os serviços públicos não podem parar porque não param os anseios da coletividade”.

Esse princípio tem respaldo legal no artigo 22 do Código de Defesa do Consumidor, que possui a seguinte redação: “*Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos*” (grifo da autora).

Dessa forma, verifica-se que o princípio da continuidade não se aplica a todo e qualquer serviço público, mas apenas àqueles considerados essenciais. Nesse sentido é o entendimento de Celso Ribeiro Bastos (2002: 117):

O serviço público deve ser prestado de maneira contínua, o que significa dizer que não é passível de interrupção. Isto ocorre pela própria importância de que o serviço público se reveste, o que implica ser colocado à disposição do usuário com qualidade e regularidade, assim como com eficiência e oportunidade [...] Essa continuidade afigura-se em alguns casos de maneira absoluta, quer dizer, sem qualquer abrandamento, como ocorre com serviços que atendem necessidades permanentes, como é o caso de fornecimento de água, gás, eletricidade. Diante, pois, da recusa de um serviço público, ou do seu fornecimento, ou mesmo da cessação indevida deste, pode o usuário utilizar-se das ações judiciais cabíveis, até as de rito mais célere, como o mandado de segurança e a própria ação cominatória

A impossibilidade de interrupção dos serviços públicos essenciais representa séria restrição ao exercício do direito de greve dos servidores públicos civis, o que será analisado mais adiante.

3.3 Previsão constitucional da greve no serviço público

O direito de greve no serviço público está previsto no artigo 37, VII, da CF/88, devendo ser exercido, segundo determina esse dispositivo, “nos termos e nos limites definidos em lei específica”. Trata-se, como visto, de um direito fundamental.

Note-se que a lei deverá regulamentar o direito de greve, e não criá-lo, pois ele já existe por expressa previsão constitucional.

3.3.1 *Emenda Constitucional n. 19/98*

Originariamente, o artigo 37, VII, da CF/88, que assegura o direito de greve ao servidor público civil, previa a regulamentação desse direito por **lei complementar**. Com a edição da EC n. 19/98, a referida norma constitucional foi alterada, passando a exigir **lei específica** para disciplinar a greve do servidor, nos seguintes termos: “o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica”. Desse modo, embora garantido o direito de greve do servidor público civil pela CF/88, o exercício desse direito passou a depender da edição de uma lei específica.

É de se notar que a alteração trazida pela EC n. 19/98 veio facilitar a regulamentação da greve do servidor, já que esta passou a poder ser feita por lei ordinária, cujo processo de aprovação é mais simples do que o de uma lei complementar.

Ocorre que, ainda assim, o Poder Legislativo não editou a referida lei específica, de modo que os servidores públicos civis não possuem um diploma legal próprio a regular sua greve. Dessa forma, não sendo mais exigida lei complementar, o STF determinou a aplicação da Lei n. 7.783/89 (lei ordinária) à greve dos servidores. A razoabilidade de tal decisão será discutida em momento oportuno.

3.3.2 *Eficácia da norma constitucional*

Considerando que todas as normas constitucionais são dotadas de eficácia, José Afonso da Silva (2007: 82) as discriminou em três categorias: normas constitucionais de eficácia plena; normas constitucionais de eficácia contida; e normas constitucionais de eficácia limitada.

Normas constitucionais de eficácia plena, segundo ele, são aquelas dotadas de aplicabilidade direta, imediata e integral, ou seja, que são capazes de produzir todos os seus efeitos desde a entrada em vigor da CF/88.

São de eficácia contida as normas que, apesar de originariamente poderem produzir, por si só, todos os seus efeitos, são suscetíveis de sofrer restrições. Possuem, portanto, aplicabilidade direta, imediata, mas possivelmente não integral.

Por fim, as normas constitucionais de eficácia limitada são aquelas que não produzem imediatamente seus efeitos com a entrada em vigor da CF/88, dependendo, para tanto, de legislação posterior. Tais normas possuem aplicabilidade indireta, mediata e reduzida.

Há divergência doutrinária no que tange à eficácia do artigo 37, VII, da CF/88, que prevê o direito de greve do servidor público.

Para a corrente concretista, trata-se de norma de eficácia contida, e o direito nela consubstanciado pode ser exercido de imediato, não dependendo da edição da lei específica. Tal lei viria apenas regulamentar o direito já em exercício.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2007: 272), defendendo essa corrente, apresentou a seguinte posição acerca do direito de greve:

Entendemos que tal direito existe desde a promulgação da Constituição. Deveras, mesmo à falta de lei, não se lhes pode subtrair um direito constitucionalmente previsto, sob pena de se admitir que o Legislativo ordinário tem o poder de, com sua inércia até o presente, paralisar a aplicação da Lei Maior, sendo, pois, mais forte do que ela.

Já a corrente doutrinária não concretista entende que o referido dispositivo constitucional abriga norma de eficácia limitada, de modo que o exercício do direito de greve pelo servidor público civil depende de regulamentação em lei específica. Alexandre de Moraes (2005: 7), adepto dessa corrente, possui o seguinte entendimento:

Por fim, normas constitucionais de eficácia limitada são aquelas que apresentam “aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, porque somente incidem totalmente sobre esses interesses, após uma normatividade ulterior que lhes desenvolva a aplicabilidade” (por exemplo: CF, art. 37, VII: o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica. Essa previsão condiciona o exercício do direito de greve, no serviço público, à regulamentação legal.

O STF também se posicionou de forma favorável à corrente não concretista no julgamento do Mandado de Injunção n. 20-4/DF, DJU, 22 de novembro de 1996, p. 45.690, Rel. Ministro Celso de Mello:

MANDADO DE INJUNÇÃO COLETIVO – DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO CIVIL – EVOLUÇÃO DESSE DIREITO NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO – MODELOS NORMATIVOS NO DIREITO COMPARADO – PRERROGATIVA JURÍDICA ASSEGURADA PELA CONSTITUIÇÃO (ART. 37, VII) – IMPOSSIBILIDADE DE SEU EXERCÍCIO ANTES DA EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR – OMISSÃO LEGISLATIVA – HIPÓTESE DE SUA CONFIGURAÇÃO – RECONHECIMENTO DO ESTADO DE MORA DO CONGRESSO NACIONAL – IMPETRAÇÃO POR ENTIDADE DE CLASSE – ADMISSIBILIDADE – *WRIT* CONCEDIDO. DIREITO DE GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO: O preceito constitucional que reconheceu o direito de greve ao servidor público civil constitui norma de eficácia meramente limitada, desprovida, em consequência, de autoaplicabilidade, razão pela qual, para atuar plenamente, depende da edição da lei complementar exigida pelo próprio texto da Constituição. A mera outorga constitucional do direito de greve ao servidor público civil não

basta – ante a ausência de autoaplicabilidade da norma constante do art. 37, VII, da Constituição – para justificar o seu imediato exercício. O exercício do direito público subjetivo de greve outorgado aos servidores civis só se revelará possível depois da edição da lei complementar reclamada pela Carta Política. A lei complementar referida – que vai definir os termos e os limites do exercício do direito de greve no serviço público – constitui requisito de aplicabilidade e de operatividade da norma inscrita no art. 37, VII, do texto constitucional. Essa situação de lacuna técnica, precisamente por inviabilizar o exercício do direito de greve, justifica a utilização e o deferimento do mandado de injunção. A inércia estatal configura-se, objetivamente, quando o excessivo e irrazoável retardamento na efetivação da prestação legislativa – não obstante a ausência, na Constituição, de prazo prefixado para a edição da necessária norma regulamentadora – vem a comprometer e a nulificar a situação subjetiva de vantagem criada pelo texto constitucional em favor dos seus beneficiários. MANDADO DE INJUNÇÃO COLETIVO: A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de admitir a utilização, pelos organismos sindicais e pelas entidades de classe, do mandado de injunção coletivo, com a finalidade de viabilizar, em favor dos membros ou associados dessas instituições, o exercício de direitos assegurados pela Constituição. Precedentes e doutrina.

De fato, esse último entendimento mostra-se o mais adequado. Contudo, embora o artigo 37, VII, da CF/88 configure norma de eficácia **limitada**, o STF decidiu que, enquanto não for editada a lei regulamentadora do dispositivo, poderão os servidores públicos civis exercer seu direito de greve com fulcro na Lei n. 7.783/89.

4. APLICAÇÃO DA LEI N. 7.783/89

Como já exhaustivamente salientado, a Lei n. 7.783/89 passou a ser aplicada à greve dos servidores públicos civis, até que sobrevenha lei específica para regular a matéria.

Analisar-se-á a seguir como se deu a extensão dessa lei aos servidores, bem como a razoabilidade de sua aplicação no serviço público.

4.1 Mandado de Injunção n. 712/PA

Conforme dispõe o inciso LXXI do artigo 5º da CF/88, “conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania”.

Tradicionalmente, os julgamentos dos mandados de injunção limitavam-se a declarar a mora legislativa, não satisfazendo, efetivamente, o direito pleiteado. Dessa forma, pouco benefício traziam àqueles que se viam privados de direitos, liberdades e prerrogativas previstas na CF/88.

Modificando seu entendimento acerca da eficácia das decisões tomadas em mandado de injunção, o STF passou a adotar a teoria concretista, dando a tais decisões efeitos mandamentais, e não meramente declaratórios da omissão normativa. Nesse contexto, a Suprema Corte julgou o MI n. 712/PA, em 25 de outubro de 2007, no qual determinou a aplicação da Lei n. 7.783/89 aos servidores públicos civis enquanto não editada lei para regulamentar sua greve.

Transcreve-se na íntegra a notícia veiculada na página virtual do STF acerca do MI n. 712/PA¹.

Supremo determina aplicação da lei de greve dos trabalhadores privados aos servidores públicos

O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu hoje (25), por unanimidade, declarar a omissão legislativa quanto ao dever constitucional em editar lei que regulamente o exercício do direito de greve no setor público e, por maioria, aplicar ao setor, no que couber, a lei de greve vigente no setor privado (Lei n. 7.783/89). Da decisão divergiram parcialmente os ministros Ricardo Lewandowski (leia o voto), Joaquim Barbosa e Marco Aurélio, que estabeleciam condições para a utilização da lei de greve, considerando a especificidade do setor público, já que a norma foi feita visando o setor privado, e limitavam a decisão às categorias representadas pelos sindicatos requerentes.

A decisão foi tomada no julgamento dos Mandados de Injunção (MIs) 670, 708 e 712, ajuizados, respectivamente, pelo Sindicato dos Servidores Policiais Cíveis do Estado do Espírito Santo (Sindpol), pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município de João Pessoa (Sintem) e pelo Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado do Pará (Sinjep). Os sindicatos buscavam assegurar o direito de greve para seus filiados e reclamavam da omissão legislativa do Congresso Nacional em regulamentar a matéria, conforme determina o artigo 37, inciso VII, da Constituição Federal.

No julgamento do MI 712, proposto pelo Sinjep, votaram com o relator, ministro Eros Grau – que conheceu do mandado e propôs a aplicação da Lei 7.783 para solucionar, temporariamente, a omissão legislativa –, os ministros Gilmar Mendes, Celso de Mello, Sepúlveda Pertence (aposentado), Carlos Ayres Britto, Cármen

² Nota explicativa: trata-se de matéria publicada no endereço eletrônico do Supremo Tribunal Federal: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=75355&caixaBusca=N>>. Acesso em: 25 de novembro de 2010.

Lúcia Antunes Rocha, Cezar Peluso e Ellen Gracie. Ficaram parcialmente vencidos os ministros Ricardo Lewandowski, Joaquim Barbosa e Marco Aurélio, que fizeram as mesmas ressalvas no julgamento dos três mandados de injunção.

Na votação do MI 670, de autoria do Sindpol, o relator originário, Maurício Corrêa (aposentado), foi vencido, porque conheceu do mandado apenas para cientificar a ausência da lei regulamentadora. Prevaleceu o voto-vista do ministro Gilmar Mendes, que foi acompanhado pelos ministros Celso de Mello, Sepúlveda Pertence (aposentado), Carlos Ayres Britto, Cármen Lúcia, Cezar Peluso e Ellen Gracie. Novamente, os ministros Ricardo Lewandowski, Joaquim Barbosa e Marco Aurélio ficaram parcialmente vencidos.

Na votação do Mandado 708, do Sintem, o relator, ministro Gilmar Mendes, determinou também declarar a omissão do Legislativo e aplicar a Lei 7.783, no que couber, sendo acompanhado pelos ministros Cezar Peluso, Cármen Lúcia, Celso de Mello, Carlos Britto, Carlos Alberto Menezes Direito, Eros Grau e Ellen Gracie, vencidos os ministros Ricardo Lewandowski, Joaquim Barbosa e Marco Aurélio.

Ao resumir o tema, o ministro Celso de Mello salientou que “não mais se pode tolerar, sob pena de fraudar-se a vontade da Constituição, esse estado de continuada, inaceitável, irrazoável e abusiva inércia do Congresso Nacional, cuja omissão, além de lesiva ao direito dos servidores públicos civis – a quem se vem negando, arbitrariamente, o exercício do direito de greve, já assegurado pelo texto constitucional –, traduz um incompreensível sentimento de despreço pela autoridade, pelo valor e pelo alto significado de que se reveste a Constituição da República”.

Celso de Mello também destacou a importância da solução proposta pelos ministros Eros Grau e Gilmar Mendes. Segundo ele, a forma como esses ministros abordaram o tema “não só restitui ao mandado de injunção a sua real destinação constitucional, mas, em posição absolutamente coerente com essa visão, dá eficácia concretizadora ao direito de greve em favor dos servidores públicos civis”.

Desse modo, a lei geral de greve aplica-se atualmente à greve dos servidores públicos civis. Será analisada a seguir a razoabilidade dessa aplicação.

4.2 Serviços públicos essenciais e a greve no serviço público

Conforme ressaltado alhures, uma das principais diferenças entre o serviço público e o serviço prestado pelo particular é a finalidade que tem o primeiro de satisfazer interesses coletivos. Embora a prestação de todos os serviços públicos seja importante – tendo em vista sua destinação pública – há aqueles, chamados essenciais, cuja paralisação coloca em risco o próprio equilíbrio econômico e social. É exatamente para garantir a manutenção desses serviços imprescindíveis à sociedade que existe o princípio da continuidade dos serviços públicos, estudado na seção 3 deste trabalho.

Faz-se mister, assim, definir quais são serviços públicos essenciais que não podem ser interrompidos, representando um obstáculo à greve dos servidores públicos.

4.2.1 Análise do artigo 10 da Lei n. 7.783/89

A Lei n. 7.783/89 traz sua definição de serviços essenciais no artigo 10:

Art. 10. São considerados serviços ou atividades essenciais:

I. tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;

II. assistência médica e hospitalar;

III. distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;

IV. funerários;

V. transporte coletivo;

VI. captação e tratamento de esgoto e lixo;

VII. telecomunicações;

VIII. guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;

IX. processamento de dados ligados a serviços essenciais;

X. controle de tráfego aéreo;

XI. compensação bancária.

Essa lei impõe, em seu artigo 11, limitação à greve nos serviços que considera essenciais, impedindo que estes sejam totalmente paralisados:

Art. 11. Nos serviços ou atividades essenciais, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados, de comum acordo, a garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

Parágrafo único. São necessidades inadiáveis, da comunidade aquelas que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população.

É certo que os serviços listados no referido artigo 10 são essenciais ao bem-estar da coletividade. Contudo, o rol de serviços públicos essenciais, protegidos pelo princípio da continuidade dos serviços públicos, é mais extenso do que o apresentado nesse dispositivo da lei geral de greve.

Os serviços públicos essenciais – em sua totalidade – não podem ser interrompidos, sob pena de grave prejuízo à ordem pública, de modo que a greve

dos servidores públicos deve sofrer limitação mais rigorosa do que a dos trabalhadores do setor privado.

Assim sendo, a limitação à greve em serviços essenciais, apresentada no artigo 11 da Lei n. 7.783/89, não é suficiente para resguardar a permanência dos serviços públicos essenciais. É o que passará a ser demonstrado.

4.2.2 Serviços essenciais no setor público

Não há consenso doutrinário nem jurisprudencial acerca da definição de serviços públicos essenciais. Grande parte da doutrina entende que todos os serviços públicos são essenciais, tendo em vista sua finalidade de satisfação do interesse público. É esse o posicionamento de Luiz Antônio Rizzatto Nunes (2000: 306):

Em medida amplíssima, todo serviço público, exatamente pelo fato de sê-lo (público), somente pode ser essencial. Não poderia a sociedade funcionar sem um mínimo de segurança pública, sem a existência dos serviços do Poder Judiciário, sem algum serviço de saúde etc. Nesse sentido então é que se diz que todo serviço público é essencial.

Tal entendimento, contudo, não é o mais acertado, pois, ao considerar todos os serviços públicos como essenciais – e, portanto, não sujeitos a interrupção –, aniquila o direito de greve dos servidores públicos civis.

Outros doutrinadores, por sua vez, consideram como serviços públicos essenciais apenas aqueles arrolados no artigo 10 da lei geral de greve. Assim, consideram perfeitamente aplicável a Lei n. 7.783/89 à greve dos servidores públicos civis, já que esta impede a total paralisação dos serviços que julga essenciais. Esse posicionamento também não merece prosperar.

Embora nem todos os serviços públicos sejam essenciais, verifica-se que o rol desses serviços é mais extenso que o apresentado no referido dispositivo da lei geral de greve. Cabe, neste momento, analisar o que caracteriza um serviço público como essencial.

De acordo com Ronald Amorim e Souza (2004: 174), “os serviços serão tidos como essenciais sempre que, quando interrompidos, venham a representar ameaça ou perigo à vida, à segurança ou à saúde de qualquer pessoa ou de parte da população”. Assim, de uma forma geral, pode-se considerar como serviços públicos essenciais todos aqueles cuja interrupção seja capaz de comprometer gravemente o equilíbrio social.

Desse modo, resta nítido que a lei geral de greve não resguarda todos os serviços considerados essenciais no setor público. Como exemplos de serviços

públicos essenciais não listados no artigo 10 da Lei n. 7.783/89, podem ser citados os serviços prestados pelos agentes penitenciários, auditores fiscais, defensores públicos e procuradores. As atividades por eles exercidas têm papel fundamental no funcionamento da máquina administrativa, e sua interrupção é capaz de gerar sérios danos à ordem pública.

Explícita é, portanto, a incapacidade da lei geral de greve de regular adequadamente a greve dos servidores públicos civis.

5. CONCLUSÃO

Diante dos argumentos apresentados, resta claro que o direito fundamental de greve do servidor público civil deve ser assegurado no plano prático através da edição da lei específica regulamentadora, prevista no artigo 37, VII, da CF/88.

Tendo em vista o princípio da continuidade dos serviços públicos, que assegura a permanência dos serviços públicos essenciais, é manifesta a incapacidade da Lei n. 7.783/89 de disciplinar adequadamente a greve do servidor. Essa lei, voltada para a realidade do setor privado, não prevê, em seu artigo 10, todos os serviços públicos essenciais e, assim, não restringe suficientemente a greve do servidor de modo a atender ao interesse público.

De fato, a realidade do campo privado é inteiramente diversa da do setor público. Regular a greve do trabalhador da iniciativa privada e do servidor público civil através de uma mesma lei – ainda que temporariamente – significa ferir o princípio da igualdade material, consagrado na Constituição Federal. De acordo com tal princípio, para se resguardar a isonomia no plano prático, é mister que se trate os iguais de forma igual e os desiguais, de forma desigual, na medida de sua desigualdade.

A greve dos servidores públicos, prevista no texto constitucional desde 1988, aguarda há mais de 20 anos por sua regulamentação. Nesse contexto, o que se espera das autoridades são esforços no sentido da rápida aprovação de lei específica a regular a greve no setor público, com todas as suas particularidades. A simples aplicação da lei geral de greve aos servidores, definitivamente, não é a melhor solução.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. *Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998*. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. *Vade Mecum*. 10. ed. São Paulo: Rideel, 2010.

_____. *Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943*. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. *Vade Mecum*. 10. ed. São Paulo: Rideel, 2010.

_____. *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. *Vade Mecum*. 10. ed. São Paulo: Rideel, 2010.

_____. *Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. *Vade Mecum*. 10. ed. São Paulo: Rideel, 2010.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.

DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 6. ed. São Paulo: LTr, 2007.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro: teoria geral do Direito Civil*. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Compêndio de Direito Sindical*. 4. ed. São Paulo: LTr, 2008.

NUNES, Luis Antonio Rizzatto. *Comentários ao Código de Defesa do Consumidor: direito material*. São Paulo: Saraiva, 2000.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SOUZA, Ronald Amorim e. *Greve & locaute – aspectos jurídicos e econômicos*. Coimbra: Almedina, 2004.