



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO**

INGRID LAIS FARIAS CIRNE

**EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE PELOS SERVIDORES PÚBLICOS: O
DESCONTO DOS DIAS DE PARALISAÇÃO E O ENTENDIMENTO DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

**CAMPINA GRANDE
2017**

INGRID LAIS FARIAS CIRNE

**EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE PELOS SERVIDORES PÚBLICOS: O
DESCONTO DOS DIAS DE PARALISAÇÃO E O ENTENDIMENTO DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

Artigo apresentado ao Curso de Direito da
Universidade Estadual da Paraíba - UEPB,
Centro de Ciências Jurídicas, Campus I,
Campina Grande - PB, como requisito parcial
para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Raymundo Juliano Rego Feitosa

**CAMPINA GRANDE
2017**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

C578e Cirne, Ingrid Lais Farias.

Exercício do direito de greve pelos servidores públicos [manuscrito] : o desconto dos dias de paralisação e o entendimento do Supremo Tribunal Federal / Ingrid Lais Farias Cirne. - 2017.

31 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2017.

Orientação : Prof. Dr. Raymundo Juliano Rego Feitosa, Departamento de Direito Público - CCJ.

1. Lei Geral de Greve. 2. Suspensão do Vínculo Funcional.
3. Direito Constitucional.

21. ed. CDD 344.01

INGRID LAIS FARIAS CIRNE

**EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE PELOS SERVIDORES PÚBLICOS: O
DESCONTO DOS DIAS DE PARALISAÇÃO E O ENTENDIMENTO DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

Artigo apresentado ao Curso de Direito da
Universidade Estadual da Paraíba - UEPB,
Centro de Ciências Jurídicas, Campus I,
Campina Grande - PB, como requisito parcial
para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Raymundo Juliano Rego Feitosa

Aprovada em: 07 / 12 / 2013

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Raymundo Juliano Rego Feitosa – DDP/CCJ/UEPB
(Orientador)



Prof. Me. Amilton de França – DDP/CCJ/UEPB
Membro da Banca



Prof. Esp. Jubermin Caldas de Sousa – DDP/CCJ/UEPB
Membro da Banca

A Deus. Sem Ele, nada seria possível.
Aos meus pais, por toda a dedicação e incentivo.
Aos meus familiares e amigos.
Ao meu namorado, companheiro de todas as horas.

AGRADECIMENTOS

A todos os que foram meus professores e, no decorrer da graduação, compartilharam seu conhecimento e contribuíram para a minha formação e para cada passo trilhado até aqui, especialmente a Raymundo Juliano, que, com paciência e sabedoria, muito me ajudou na produção desse trabalho.

Aos meus pais, por toda uma vida dedicada à minha formação, por todo o incentivo e por terem sido o chão, quando este me faltou.

A minha “voinha Corrinha” que, lado a lado com meus pais, sempre foi grande incentivadora do meu sucesso.

Ao meu amor e melhor amigo, Pedro, por ter vivido cada dia, cada estresse e cada pequena conquista comigo e também por ter me presenteado com a melhor segunda família que eu poderia ter.

As minhas amigas da faculdade e da vida, que dividiram comigo todas as angústias e alegrias da graduação, e aos meus amigos estagiários da Defensoria Pública da União, que estiveram comigo durante a reta final me incentivando e dando forças.

Aos professores Amilton e Jubevan, pela disponibilidade em avaliar este trabalho.

SUMÁRIO

	RESUMO.....	6
1	INTRODUÇÃO.....	6
2	O INSTITUTO DA GREVE.....	8
2.1	ASPECTOS HISTÓRICOS.....	8
2.2	CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA.....	11
3	O DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS: PLANOS CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL.....	12
3.1	SERVIÇOS ESSENCIAIS: PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO.....	14
3.2	APLICAÇÃO DA LEI 7.783/1989 À GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	16
4	O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O DESCONTO DOS DIAS DE PARALISAÇÃO: JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 693.456/RJ.....	20
4.1	REMUNERAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO E O SEU CARÁTER CONTRAPRESTACIONAL.....	21
4.2	SUSPENSÃO X INTERRUÇÃO DO VÍNCULO FUNCIONAL.....	21
4.3	RECONHECIMENTO DA LEGALIDADE DO DESCONTO DOS DIAS DE PARALISAÇÃO DECORRENTES DO EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE PELOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	24
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	27
	ABSTRACT.....	28
	REFERÊNCIAS.....	29

EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE PELOS SERVIDORES PÚBLICOS: O DESCONTO DOS DIAS DE PARALISAÇÃO E O ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ingrid Lais Farias Cirne¹

RESUMO

O exercício da greve é direito constitucionalmente garantido aos trabalhadores em geral, regidos pelo direito do trabalho, e aos servidores públicos submetidos ao direito administrativo. Apesar de instituído pela Carta Magna, a norma que garante aos servidores públicos o direito ao exercício de movimentos grevistas é dotada de eficácia limitada, necessitando, assim, da edição de lei específica regulamentando a matéria para que possa ser plenamente exercido. Até o presente momento, tal lei ainda não foi editada, razão pela qual paira sobre o tema grande insegurança jurídica. Por isso, muitas são as controvérsias acerca da matéria, principalmente no que diz respeito à suspensão/interrupção do vínculo funcional durante as paralisações e a necessidade, ou não, de descontar, da remuneração dos servidores em greve, os dias parados. Nesse sentido, diante da lacuna legislativa tratando sobre o tema, neste trabalho são feitos apontamentos acerca da aplicação da Lei Geral de Greve ao âmbito do serviço público, mencionando os seus limites e aprofundando o estudo no que diz respeito ao enquadramento do exercício do direito de greve pelos servidores públicos ao art. 7º da referida lei. Assim, analisa-se se, durante o movimento paredista, o vínculo funcional do servidor é suspenso ou interrompido e os seus efeitos, bem como a legalidade dos descontos da remuneração quando do exercício do direito constitucionalmente garantido, à luz dos princípios da supremacia do interesse público, continuidade do serviço público e do entendimento pacificado dos tribunais superiores, com foco no Supremo Tribunal Federal, concluindo-se, ao fim, pela sua legalidade.

Palavras-Chave: Greve. Servidores Públicos. Lei Geral de Greve. Suspensão do Vínculo Funcional. Desconto dos dias de paralisação.

1 INTRODUÇÃO

O direito de greve dos servidores públicos e os seus desdobramentos é tema que gera muitas controvérsias no ordenamento jurídico.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o direito de greve foi assegurado aos servidores públicos, direito esse que, conforme art. 37, inciso VII, seria exercido nos termos e limites fixados em lei complementar. Em 1998, a Emenda Constitucional nº 19 determinou que a matéria deveria ser disciplinada por lei específica, ordinária, e não mais complementar.

A partir de então, doutrina e jurisprudência passaram a discutir acerca da natureza jurídica da norma constitucional. Se era de eficácia contida, podendo ser o direito de greve

¹ Aluna de Graduação em Direito na Universidade Estadual da Paraíba - Campus I.
E-mail: ingrideirnee@gmail.com

exercido plenamente desde a promulgação da Constituição, devendo ser editada lei específica apenas para estabelecer seus limites; ou se era eficácia limitada, dependendo de lei para ser exercido o direito assegurado. Instado a se manifestar acerca da natureza jurídica da norma constitucional que garantiu o direito de greve no âmbito do serviço público, o Supremo Tribunal Federal, julgando o Mandado de Injunção nº 20 (STF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, *DJ* 22.11.1996), assentou entendimento no qual prevaleceu a segunda orientação, determinando que o art. 37, VII, da Constituição é norma dotada de eficácia limitada e, por isso, o direito de greve dos servidores públicos dependeria de edição de lei específica para o seu exercício.

Tendo em vista que, até o presente momento, essa lei não foi editada, O Supremo Tribunal Federal, julgando os Mandados de Injunção nº 670, 708 e 712, determinou que, enquanto a lei específica não for editada, aplicar-se-á, aos servidores públicos, a Lei nº 7.783/1989, que rege a greve no âmbito privado.

Pacificado o entendimento acerca da aplicação da Lei Geral de Greve no âmbito do serviço público, outra controvérsia surgiu: seria aplicável, aos servidores público, o desconto na remuneração dos servidores públicos que aderissem ao movimento grevista, aplicando-se, a eles, o artigo 7º da Lei nº 7.783/1989 que determina a suspensão do contrato de trabalho dos empregados grevistas da iniciativa privada?

O objetivo do presente trabalho é demonstrar, com base na jurisprudência pacificada dos tribunais superiores, a legalidade da qual se reveste o desconto dos dias paralisados. Tal medida visa impor uma maior rigidez ao exercício do direito de greve no serviço público, já que, submetendo-se ao regime de direito público, as consequências da paralisação dos serviços não são sofridas pelo gestor público, mas por toda uma coletividade que depende da prestação de tais serviços e é a parte mais prejudicada; bem como considerando o caráter contraprestacional da remuneração e a indisponibilidade dos bens e interesse público.

Dessa forma, diante da insegurança gerada pela ausência de regulamentação legal da matéria, a análise do recente entendimento pacificado do Supremo Tribunal Federal no julgamento, com repercussão geral, do Recurso Extraordinário 693.456/RJ acerca do tema mostra-se pertinente, principalmente diante do cenário vivido no Brasil, em que a regra tem sido a deflagração de greves intermináveis no serviço público, prejudicando toda uma coletividade que depende diretamente dos serviços públicos.

Para o desenvolvimento do presente trabalho foram utilizadas pesquisas bibliográficas e jurisprudenciais. A pesquisa bibliográfica baseou-se em publicações científicas e doutrinárias. A pesquisa jurisprudencial, por sua vez, baseou-se nos entendimentos mais

recentes e pacificados dos tribunais superiores, em especial do Tribunal Superior do Trabalho, Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal.

Ademais, estrutura-se em três capítulos, apresentando-se, no primeiro, um apanhado geral sobre o Instituto da Greve, seus aspectos históricos, conceito e natureza jurídica. No segundo parágrafo é abordado o tratamento do direito de greve constitucional e infraconstitucionalmente, detalhando a aplicação do princípio da continuidade do serviço público e aplicação da Lei Geral de Greve no âmbito do serviço público. No terceiro e último capítulo é analisado o entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca do desconto dos dias de paralisação quando do exercício do direito de greve pelos servidores públicos, no julgamento do Recurso Extraordinário 693.456/RJ, com foco no caráter contraprestacional da remuneração do servidor, bem como na suspensão do vínculo funcional e, por fim, o reconhecimento da legalidade de tais descontos, com o objetivo de responder o problema acima apresentado.

2 O INSTITUTO DA GREVE

O instituto da Greve vem conceituado no art. 2º da Lei 7.783/1989 – Lei Geral de Greve –, que o define como sendo “a suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador”.

2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS

Os primeiros movimentos de paralisação por parte de trabalhadores remontam aos povos da Babilônia e do Egito Antigo. Tais paralisações, no entanto, não são consideradas, para alguns autores, como sendo greve, tendo em vista que, realizados por escravos, não se detinham apenas às questões trabalhistas, mas, principalmente, a melhores condições de vida.

Conforme preleciona Souza (2007), os primeiros movimentos trabalhistas coletivos surgiram na França do século XIII. Naquela época, trabalhadores insatisfeitos com as condições de trabalho a que eram submetidos reuniam-se diariamente as margens do Rio Sena, em Paris, local em que os empregadores também iam quando precisavam de mão de obra. No local, acumulavam-se gravetos, trazidos pelo Rio Sena, chamados de *grève*, termo que originou o nome “greve” (MARTINS, 2012).

Cronologicamente, o instituto da Greve passou por três fases, quais sejam, a fase da proibição, a fase da tolerância e, por último, a fase do reconhecimento.

Durante a fase da proibição, que durou até 1824, no sistema corporativo, a greve era considerada um delito. A reunião dos trabalhadores livres, bem como sua associação, não era permitida. Logo no início da Revolução Francesa, em consequência do liberalismo, foi aprovada a Lei Le Chapelier (1791), que garantia o livre exercício de qualquer atividade profissional pelos cidadãos, mas também obstava as manifestações por parte dos trabalhadores, as greves, e a criação de sindicatos. No mesmo sentido, o Código Penal de Napoleão que, em 1810, passou a proibir, também, a greve dos trabalhadores, sob pena de prisão e multa (MARTINS, 2012).

Na Inglaterra, o *Combination Act*, em 1799 e 1800, foi um compilado de leis que tornavam o sindicalismo ilegal. Dessa forma, os movimentos trabalhistas eram tidos como conspiração contra a Coroa com o objetivo de aumentar os salários e melhorar as condições de trabalho, por meio de pressão coletiva (MARTINS, 2012).

A segunda fase, intermediária, iniciada em 1824, apresentava aspectos de tolerância e descriminalização. A greve passou, então, a ser aceita como uma liberdade. Apesar de os trabalhadores serem, ainda, muito reprimidos, a intervenção do estado nas disputas entre empregados e empregadores diminuiu. As primeiras ideias socialistas começaram a surgir, tendo em vista o início da consolidação do capitalismo industrial, bem como a ascensão da ideia do trabalho como uma fonte geradora de riquezas.

A terceira fase, inaugurada em 1871, foi marcada pelo reconhecimento do Instituto da Greve como um direito. Na Inglaterra, através da *Trade Union Act* (Lei do Sindicato), foram reconhecidas as associações de empregadores e trabalhadores, que passaram a ter personalidade jurídica e legitimidade para representação dos seus associados em negociações coletivas.

A partir do século XX, começou um movimento de constitucionalização do movimento paredista, com a Constituição de *Querétaro* do México, em 1917, e a Constituição de *Weimar*, da Alemanha, em 1919, que passaram a disciplinar a Greve.

Em linhas gerais, constata-se que, no decorrer da história, o Instituto da greve passou por três fases primordiais. A primeira, marcada pela criminalização, na qual era considerado como sendo um delito sujeito a sanções de prisão e multa. A segunda fase, caracterizada pela tolerância e aceitação do exercício da greve sem que fosse considerado crime. A terceira, por fim, definida pelo reconhecimento do Instituto da Greve como um direito e sua elevação a status constitucional.

No Brasil, diferentemente do que ocorreu nos demais países, a greve não seguiu a sequência cronológica representada pelas fases do delito, liberdade e direito. “Inicialmente, tivemos o conceito de greve como liberdade, depois delito e, posteriormente, direito” (MARTINS, 2012, p. 880).

O direito de greve não foi mencionado nas Constituições de 1824, 1891 e 1934. A Constituição de 1937, no entanto, em seu artigo 139, “considerava a greve e o *lockout* como recursos antissociais, nocivos ao trabalho e ao capital, e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional” (CAIRO JÚNIOR, 2017, p. 1299).

A Constituição de 1946, por sua vez, opondo-se à Carta Política anterior, reconheceu a greve como sendo um direito dos trabalhadores, que seria regulamentada por lei ordinária. Sendo mais específica, a Constituição de 1967 restringia o direito à greve aos trabalhadores da iniciativa privada, vedando, expressamente, a greve no serviço público e nas atividades essenciais definidas em lei.

Em 1948, foi editado o Decreto-Lei nº 1.632, que enumerava quais seriam as atividades essenciais e serviços públicos que não poderiam ser afetados pelas paralisações dos trabalhadores, tais como energia elétrica, combustíveis, serviços de água e esgoto, etc. Quando verificadas, as ilegalidades deveriam ser declaradas pelo Ministério do Trabalho.

A Constituição de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, garantiu, em seu art. 9º, o exercício do direito à greve aos trabalhadores em geral:

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 e atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.
 § 2º - Os abusos cometidos sujeitaram os responsáveis às penas da lei.

Em 1989, foi editada a Lei 7.783, que regulamentou o exercício da greve pelos trabalhadores da iniciativa privada. Esse dispositivo legal estabeleceu tanto as responsabilidades pelos abusos cometidos, quanto os direitos e deveres dos grevistas, bem como definiu quais seriam os serviços essenciais que não poderiam ser atingidos pela paralisação total.

Quanto aos servidores públicos, a Carta Magna de 1988, em seu Art. 37, VII, foi a primeira a garantir-lhes tal direito. No entanto, tal dispositivo constitui norma de eficácia limitada, ou seja, é desprovida de auto aplicabilidade. Em consequência, para que possa gerar efeitos, é necessária a edição de lei regulamentadora.

Tendo em vista que, mesmo sem regulamentação, as greves no serviço público não pararam, o Supremo Tribunal Federal foi demandado a se manifestar nos Mandados de

Injunção nº 670, 708 e 712. Nos julgamentos, a Corte se pronunciou no sentido da aplicabilidade da Lei de Greve – 7.783/1989 – aos serviços públicos, desde que respeitados os seus princípios.

2.2 CONCEITO E NATUREZA JURIDICA

Conforme a disposição trazida pela Lei 7.783/1989, não é qualquer movimento de suspensão do trabalho que se enquadra na definição de greve. Para ser considerado como tal, o movimento precisa, inicialmente, ser coletivo, ou seja, a simples manifestação individual de insatisfação de um servidor não constituirá greve, mas poderá ensejar a dispensa por justa causa. A lei, no entanto, não exige que todos os trabalhadores de uma mesma categoria participem da paralisação, podendo, assim, ser realizado por apenas uma parte deles.

Deverá haver, também, paralisação das atividades, resultando na suspensão do trabalho – que poderá ser parcial ou total – e devendo, necessariamente, ser temporária, ainda que indeterminada a sua duração. Como forma de advertência, alguns servidores públicos utilizam-se da suspensão das atividades por um único dia, movimento chamado de paralisação.

Ademais, o movimento paredista não poderá ser realizado sob quaisquer formas de violência física ou moral em face de terceiros, mas apenas de maneira pacífica.

Dessa forma, conforme José Cairo Júnior (2017, p. 1300),

A greve é uma forma de autotutela admitida como exceção pelo ordenamento jurídico. [...] Tem como objetivo defender os interesses de determinado grupo de trabalhadores em seus pais diversos aspectos, mas, principalmente, para obter melhores condições de trabalho.

É assegurado apenas a trabalhador subordinado e avulso, este último por ser, constitucionalmente, equiparado ao trabalhador com vínculo empregatício permanente.

Quanto à natureza jurídica, o direito de greve pode ser enquadrado como delito, direito e liberdade, a depender do ordenamento jurídico de cada país. No Brasil, conforme determina Sérgio Pinto Martins (2012), a greve compreende um fato jurídico, um direito subjetivo que resulta em um comportamento do trabalhador, sendo um direito de coerção que visa à solução de um conflito, garantido, pela Constituição Federal em seu art. 9º aos trabalhadores em geral e aos servidores públicos (CF, art. 37, VII). No último caso, não há a mesma amplitude

aplicada aos empregados da iniciativa privada, tendo em vista que remete o seu disciplinamento à lei ordinária que, até o presente momento, não foi criada.

3 O DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS: PLANOS CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL

Inicialmente, vale salientar que, por expressa vedação constitucional, em seu art. 142, IV, os servidores militares não têm direito de greve, tampouco de sindicalização. Vejamos:

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

.....
IV - ao militar são proibidas a sindicalização e a greve.

A proibição estende-se a todos os servidores que prestam serviços às forças armadas – marinha, aeronáutica –, bem como aos militares dos estados, representados pela polícia militar e corpo de bombeiros. Em tais corporações, prioriza-se o respeito à disciplina e à hierarquia. Assim, o exercício do direito de greve por parte de tais agentes pode prejudicar a manutenção da segurança da sociedade (CARVALHO, 2017).

Garantido pela Constituição Federal em seu Art. 37, VII, o direito de greve dos servidores públicos civis será – conforme o dispositivo constitucional – “exercido nos termos e limites definidos em lei específica”. A redação original do citado artigo exigia a espécie normativa lei complementar, que possui quórum e processo legislativo diferenciado. A Emenda Constitucional nº 19/98, no entanto, alterou essa regra, estabelecendo que o referido direito seja regulamentado por lei ordinária.

Parte da doutrina² entende que cada esfera da Administração Pública direta poderá editar sua própria lei específica que trate da greve dos servidores públicos. Tendo em vista que a matéria é de Direito Administrativo – especificamente de servidores públicos –, e não de Direito do Trabalho³, cada ente federativo terá a competência para determinar as regras atinentes ao direito de greve dos seus funcionários.

Segundo Sérgio Pinto Martins (2017, p. 44),

² Compartilham desse entendimento Maria Sylvia Zanella de Pietro (2017) e Sérgio Pinto Martins (2017).

³ A Constituição Federal, em seu art. 22, I, estabelece que a competência para legislar sobre Direito do Trabalho é da União.

[...] haverá uma lei específica, ordinária, editada pelo Congresso Nacional para tratar da greve dos servidores públicos da União. Existirá outra lei ordinária votada pela Assembleia Legislativa para prever a greve dos servidores públicos estaduais. No mesmo sentido, haverá lei ordinária no Distrito Federal para o mesmo fim. Em cada município, haverá lei ordinária tratando do tema, editada pela respectiva Câmara dos Vereadores.

A doutrina majoritária, no entanto, em sentido oposto, acompanhando entendimento do Supremo Tribunal Federal, considera que a lei que regulamentará o direito de greve exercido pelos servidores públicos, que ainda não foi editada, é de competência federal, aplicável a todas as pessoas políticas. “Trata-se de dispositivo situado no capítulo da *Administração Pública*, cujas regras formam um estatuto funcional genérico e que, por isso mesmo, têm incidência em todas as esferas federativas” (CARVALHO FILHO, 2008, p. 665).

Dessa forma, competirá à Lei Federal estabelecer os limites e critérios para o exercício do referido direito, que servirá de parâmetro para toda a Administração. Conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: Greve de servidor público: não ofende **a competência privativa da União** para disciplinar-lhe, por lei complementar, os termos e limites – e o que o STF reputa indispensável à lícitude do exercício do direito (MI 20 e MI 438; ressalva do relator) – o decreto do Governador que – a partir da premissa de ilegalidade da paralisação, à falta da lei complementar federal – discipline suas consequências administrativas, disciplinares ou não (precedente: ADInMC 1306, 30.6.95). (ADI 1696/SE, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, DJ 14.06.2002,g.n).

Há, na doutrina, uma grande discussão acerca da natureza jurídica da norma, no que diz respeito a sua aplicabilidade. Parte dos doutrinadores considera como sendo norma de eficácia limitada, ao passo que outra corrente – minoritária – trata como sendo norma de eficácia contida.

Juristas renomados⁴, como Celso Antônio Bandeira de Mello (2007), defendem que o fato de condicionar o exercício do direito a uma lei que seria editada posteriormente, corresponderia a subtrair um direito constitucionalmente previsto, e, como tal, seria uma verdadeira paralisação à Constituição. Assim, devido ao fato de o direito de greve dos servidores públicos existir desde a promulgação da Constituição, a lei ordinária a que se refere o dispositivo seria de natureza contida, que teria a função apenas de definir as regras e conter os efeitos da norma; podendo o direito de greve, assim, ser exercido imediatamente.

Este não é, no entanto, o entendimento que prevalece na doutrina, acompanhada da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. A corrente majoritária, conforme assevera Fernanda Marinela (2010, p. 649),

⁴ Seguem esse entendimento os juristas Maurício Godinho Delgado (2008, p. 1430) e Diógenes Gasparini (2007, p. 196).

Entende tratar-se de uma norma de eficácia limitada, que não é autoaplicável, o que significa dizer que os servidores não podem exercer o direito enquanto não for editada a lei regulamentando a matéria. Dessa forma, considerando que o princípio da legalidade para o direito público estabelece que os agentes só podem fazer o que está previsto ou autorizado em lei, e como até o presente momento a lei ainda não foi elaborada, o exercício da greve representava, como regra, uma conduta ilegal.

Apesar de o entendimento dominante considerar o art. 37, VII, da Constituição Federal norma de eficácia limitada, condicionando o exercício do direito de greve pelos servidores públicos à edição de lei específica que a regule, não foi editada, ainda, qualquer norma infraconstitucional nesse sentido, o que causa a impossibilidade – por parte dos servidores públicos – de exercer tal direito, bem como resulta na ilegalidade de qualquer movimento grevista eventualmente realizado pelos agentes.

No plano constitucional, portanto, o direito de greve dos servidores públicos é norma de eficácia limitada, dependendo, o seu exercício, da edição de lei ordinária específica de competência federal.

De acordo com o que ensina Sérgio Pinto Martins (2017), a lei é quem delimita os direitos e deveres dos funcionários públicos. Dessa forma, em tese, resta impossível a reivindicação de melhores condições de trabalho por meio de greve, tendo em vista que a Constituição Federal⁵ não estende aos servidores públicos o direito à negociação coletiva. Dessa forma, teoricamente, os servidores públicos não poderiam exercer o direito de greve até que fosse promulgada norma específica com essa finalidade.

No plano infraconstitucional, a lei ordinária que regulamentaria a greve dos servidores públicos ainda não foi editada. Instado a se manifestar sobre a omissão legislativa, diversas vezes, por meio de Mandados de Injunção, o Supremo Tribunal Federal decidiu por aplicar, por analogia, a Lei 7.783/1989, dispositivo que regula o exercício de greve pelos trabalhadores da iniciativa privada, como será detalhado adiante.

3.1 SERVIÇOS ESSENCIAIS: PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO

Conforme definição de José dos Santos Carvalho Filho (2017), objetivamente, os serviços públicos podem ser conceituados como sendo toda atividade prestada, sob regime de

⁵A Constituição Federal, em seu art. 39, § 3º, que trata da aplicação, aos servidores públicos, das normas atinentes aos trabalhadores da iniciativa privada; não faz referência ao inciso XXVI do art. 7º da Lei Magna que garante, aos trabalhadores urbanos e rurais, a realização de convenções e acordos coletivos de trabalho.

direito público, pelo Estado ou por seus delegados, que tem por objetivo a satisfação das necessidades essenciais e secundárias da coletividade.

Quanto aos serviços essenciais, coube à lei qualificar o serviço público como essencial ou não, bem como instituí-lo. Não há, pois, requisitos pré-definidos para que um serviço público seja considerado como sendo essencial, variando, assim, de acordo com o tempo e o lugar em que a atividade será desempenhada. Dessa forma, trata-se de um conceito relativo. A Lei de Greve – lei 7.783/1989 – define quais são os serviços considerados essenciais:

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.

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.

Não se deve confundir, no entanto, greve no serviço público com greve em serviços essenciais, tendo em vista que existem serviços essenciais que são prestados por trabalhadores da iniciativa privada e não por servidores públicos.

Há que se destacar, no entanto, que a Lei 7.783/1989 não pode ser aplicada – nem por analogia – à greve dos servidores públicos nos que se refere aos serviços essenciais, pois tal dispositivo regula o tema na área privada, não sendo, portanto, a lei específica a que compete a delimitação do tema determinada pela Constituição Federal.

Sergio Pinto Martins (2017) estabelece que apenas a lei específica determinará os serviços públicos que poderão ser objeto do movimento paredista, quais poderão sofrer paralisação, bem como especificará quais serviços serão ditos essenciais.

Devido a natureza de tais serviços e ao prejuízo que a coletividade pode sofrer em decorrência da sua paralisação total, deverá ocorrer a sua prestação, ainda que minimamente, principalmente daqueles que, quando não prestados, resultem em prejuízo irreparável pela

deterioração de bens, máquinas e equipamentos, como também dos que são considerados indispensáveis ao atendimento da comunidade em geral, como saúde, segurança, etc.

No julgamento do MI 712, A Suprema Corte decidiu pela inaplicabilidade dos artigos 10 e 11 da Lei nº 7.783/1989 às greves dos servidores públicos, sendo os serviços públicos inadiáveis ou não, essenciais ou não. Tais serviços devem ser mantidos durante os movimentos parciais. Dessa forma, conforme pronunciamento do Relator, Ministro Eros Grau, é facultada aos servidores públicos a “cessação parcial do trabalho” (MI 712, rel. Min. Eros Grau, DJU 6-11-2007). Assim, deve ser mantido um percentual mínimo de servidores em exercício, de forma que a prestação das atividades permaneça adequada e razoável.

De acordo com o princípio em comento, a atividade administrativa deve ser prestada de maneira contínua, sem intervalos, não apresentando lapsos ou falhas, sendo, portanto, constante e homogênea (MARINELA, 2010, p. 51). Ou seja, deve ser ininterrupta, tendo em vista que grande parte das necessidades da coletividade não pode ser adiada, como, por exemplo, os serviços de fornecimento de água e energia elétrica.

Desse princípio decorrem algumas consequências. Diante do princípio da continuidade do serviço público, seria legítimo o exercício do direito de greve pelos servidores públicos? A resposta é afirmativa. De acordo com a Constituição Federal, em seu art. 37, VII, conforme exposto alhures, os agentes públicos também podem participar de movimentos parciais, configurando, dessa forma, uma exceção ao princípio discutido. Seu exercício, no entanto, será limitado e deverá respeitar os limites definidos em lei, de modo a evitar que toda a atividade pública seja paralisada, prejudicando, assim, a coletividade.

3.2 APLICAÇÃO DA LEI 7.783/1989 À GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Consoante exposto anteriormente, a Constituição Federal, em seu artigo 37, VII, garantiu o direito de greve aos servidores públicos, mas condicionou o seu exercício à edição de lei específica. Passados quase trinta anos da promulgação da Carta Magna, tal lei ainda não foi editada.

Devido a essa lacuna legislativa, os movimentos parciais realizados pelos servidores públicos civis eram considerados ilegais, pois, apesar de garantido constitucionalmente, por se tratar de norma de eficácia limitada, tal direito não poderia ser exercido imediatamente. Deveria, de fato, existir uma lei que o viabilizasse.

Após reiteradas decisões apenas no sentido do reconhecimento da omissão legislativa e da necessidade de edição da lei específica que tratasse sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal, julgando os Mandados de Injunção nº 670, 708 e 712, determinou que, enquanto não houver lei específica que regulamente a greve dos servidores, aplicar-se-á a Lei Geral de Greve (Lei 7.783/1989) para o seu exercício. Esse entendimento tem por objetivo impedir que a omissão legislativa cause prejuízos ao direito constitucionalmente garantido.

Em seu voto, o Ministro Gilmar Mendes esclareceu que essa lacuna legislativa tem contribuído para que as greves, na seara do serviço público, realizem-se sem qualquer controle jurídico, contribuindo para ausências que comprometem a prestação do serviço público⁶ causando, muitas vezes, prejuízos irreparáveis a parcela da população que depende desses serviços.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, que garantiu, aos servidores, o direito ao exercício da greve, vários projetos de lei foram criados, mas, por quase trinta anos, nenhum foi devidamente apreciado. O Projeto de Lei nº 4.497/2001, por exemplo, de autoria da Ex-deputada federal Rita Camata, dispõe sobre “os termos e limites do exercício do direito de greve pelos servidores públicos”.

Conforme informações publicadas na página oficial da Câmara dos Deputados (www.camara.gov.br), o Projeto de Lei nº 4.497/2001 encontra-se “Aguardando Parecer do Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)”.

Dessa forma, seguindo o entendimento de Gilmar Mendes, a satisfação do exercício do direito de greve por parte dos servidores públicos não pode ficar submetida exclusivamente a juízo de oportunidade e conveniência do Poder Legislativo.

Concluiu-se, portanto, que, embora o mais razoável seja a aplicação da lei geral de greve à greve dos servidores públicos, há que se fazer algumas adequações. Levando em consideração a necessidade de continuidade dos serviços públicos exposta alhures, resta facultado ao poder público competente impor a observância a regime de greve mais severo, tendo em vista tratar-se de “atividades ou serviços essenciais” que, devido à sua natureza, podem trazer prejuízos irreparáveis à coletividade.

Considerando, portanto, que a Administração Pública atua, em regra, submetida a um regime jurídico de direito público, caracteriza-se por uma série de prerrogativas e restrições que norteiam a atividade administrativa que a colocam numa posição privilegiada na relação jurídico-administrativa (DI PIETRO, 2017). Assim, a aplicação da Lei nº 7.783/1989 à greve

⁶MI 670-ES, rel. Min. Maurício Corrêa, j. 25-10-2007, *DJe* 206, de 31-10-2008.

dos servidores públicos deve ser orientada por esse regime jurídico, tendo em vista que a referida lei foi editada para disciplinar relações coletivas na esfera privada, determinando, inclusive, em seu art. 16, que não tem por objetivo regular a greve no âmbito do serviço público.

De acordo com o art. 16, da lei nº 7.783/1989, “Para os fins previstos no art. 37, inciso VII, da Constituição, lei complementar definirá os termos e os limites em que o direito de greve poderá ser exercido.”. Apesar de o texto fazer menção à lei complementar, contudo, a EC 19/98 alterou a redação do art. 37, VII, da CF, que passou a exigir somente lei específica, no caso, ordinária.

No mesmo sentido, o julgamento do Mandado de Injunção 708 – DF⁷:

[...]

4. DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS. REGULAMENTAÇÃO DA LEI DE GREVE DOS TRABALHADORES EM GERAL (LEI N. 7.783/1989). FIXAÇÃO DE PARÂMETROS DE CONTROLE JUDICIAL DO EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE PELO LEGISLADOR INFRACONSTITUCIONAL.

4.1 A disciplina do direito de greve para os trabalhadores em geral, quanto às “atividades essenciais”, é especificamente delineada nos arts. 9º a 11 da Lei n. 7.783/1989. Na hipótese de aplicação dessa legislação geral ao caso específico do direito de greve dos servidores públicos, antes de tudo, afigura-se inegável o conflito existente entre as necessidades mínimas de legislação para o exercício do direito de greve dos servidores públicos civis (CF, art. 9º, *caput*, c/c art. 37, VII), de um lado, e o direito a serviços públicos adequados e prestados de forma contínua a todos os cidadãos (CF, art. 9º, § 1º), de outro. Evidentemente, não se outorgaria ao legislador qualquer poder discricionário quanto à edição, ou não, da lei disciplinadora do direito de greve. O legislador poderia adotar um modelo mais ou menos rígido, mais ou menos restritivo do direito de greve no âmbito do serviço público, mas não poderia deixar de reconhecer direito previamente definido pelo texto da Constituição. Considerada a evolução jurisprudencial do tema perante o STF, em sede de mandado de injunção, não se pode atribuir amplamente ao legislador a última palavra acerca da concessão, ou não, do direito de greve dos servidores públicos civis, sob pena de se esvaziar direito fundamental positivado. Tal premissa, contudo, não impede que, futuramente, o legislador infraconstitucional confira novos contornos acerca da adequada configuração da disciplina desse direito constitucional.

4.2 Considerando a omissão legislativa alegada na espécie, seria o caso de se acolher a pretensão, tão somente no sentido de que se aplique a Lei n. 7.783/1989 enquanto a omissão não for devidamente regulamentada por lei específica para os servidores públicos civis (CF, art. 37, VII).

4.3 Em razão dos imperativos da continuidade dos serviços públicos, contudo, não se pode afastar que, de acordo com as peculiaridades de cada caso concreto e mediante solicitação de entidade ou órgão legítimo, seja facultado ao tribunal competente impor a observância a regime de greve mais severo em razão de tratar-se de “serviços ou atividades essenciais”, nos termos do regime fixado pelos arts. 9º a 11 da Lei n. 7.783/1989. Isso ocorre porque não se pode deixar de cogitar dos riscos decorrentes das possibilidades de que a regulação dos serviços públicos que tenham características afins a esses “serviços ou atividades essenciais” seja menos severa que a disciplina dispensada aos serviços privados ditos “essenciais”.

⁷MI 708 – DF, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 25-10-2007, *DJe* 206, de 31-10-2008.

4.4 O sistema de judicialização do direito de greve dos servidores públicos civis está aberto para que outras atividades sejam submetidas a idêntico regime. Pela complexidade e variedade dos serviços públicos e atividades estratégicas típicas do Estado, há outros serviços públicos, cuja essencialidade não está contemplada pelo rol dos arts. 9º a 11 da Lei n. 7.783/1989. Para os fins dessa decisão, a enunciação do regime fixado pelos arts. 9º a 11 da Lei n. 7.783/1989 é apenas exemplificativa (*numerus apertus*).
[...]

Conforme exposto alhures, a Lei Geral de Greve deverá ser aplicada aos movimentos grevistas realizados pelos servidores públicos apenas no que couber. Os empregados da iniciativa privada, regidos pela CLT, têm um regime de trabalho totalmente diferenciado dos servidores públicos, que se submetem ao regime estatutário.

Os servidores públicos sofrem uma série de limitações quanto ao exercício do direito de greve, justamente pela discrepância do regime a que são submetidos e a matéria regulada pela Lei 7.783/1989, não podendo reivindicar, por exemplo, reajustes salariais ou piso salarial, já que tais matérias dependem de previsão legal para serem fixados.

Para que uma greve no serviço público seja deflagrada, deve ser cumprida uma série de requisitos⁸, quais sejam:

i) tentativa de negociação prévia, direta e pacífica; ii) frustração ou impossibilidade de negociação ou de se estabelecer uma agenda comum; iii) deflagração após decisão assemblear; iv) comunicação aos interessados, no caso, ao ente da Administração Pública a que a categoria se encontre vinculada e à população, com antecedência mínima de 72 horas (uma vez que todo serviço público é atividade essencial); v) adesão ao movimento por meios pacíficos; e vi) a garantia de prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades dos administrados – usuários ou destinatários dos serviços – e à sociedade.

Ademais, a própria Constituição Federal limita, de forma geral, os interesses que podem ser defendidos. Dessa forma, o movimento grevista realizado pelos servidores públicos limita-se apenas a reivindicações relativas a condições de trabalho e sua melhoria, ou seja, interesses que possam ser atendidos pela Administração.

Constata-se, portanto, que, enquanto não for editada lei específica que regulamente a matéria, o exercício do direito de greve no âmbito do serviço público não está garantido plenamente, pois a aplicação da Lei 7.783/1989 é apenas uma medida paliativa, diante da omissão do poder legislativo em regulamentar um direito garantido constitucionalmente.

⁸RE 693456 – RJ, rel. Min. Dias Toffoli, j. 27-10-2016, *DJe* 238, de 18-10-2017.

4 O STF E O DESCONTO DOS DIAS DE PARALISAÇÃO: JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 693.456/RJ

Apesar de já ter sido objeto de diversas decisões, tanto do STJ quanto do STF, o desconto dos dias de paralisação dos servidores públicos durante o exercício do direito de greve permanece sendo matéria que gera controvérsias.

Recentemente, o tema foi objeto de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal, dotado de repercussão geral. O caso referiu-se a uma greve de servidores públicos de uma entidade pública do Rio de Janeiro, Fundação de Apoio à Escola Técnica – FAETEC, ocorrida entre março e maio de 2006.

Os servidores impetraram um mandado de segurança em face da entidade, objetivando o impedimento de que o poder público procedesse ao desconto dos dias não trabalhados decorrentes da greve. Na primeira instância, o pedido foi denegado, sendo reconhecida, portanto, a legalidade do desconto.

Na segunda instância, no entanto, os impetrantes conseguiram reverter a decisão. O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro deu provimento ao recurso interposto, proibindo o desconto dos dias de paralisação. A decisão tomou por base o argumento de que descontar a remuneração dos dias não trabalhados em decorrência do exercício da greve seria negar a existência do próprio direito garantido constitucionalmente. Considerou, também, que, por se tratar de verba de caráter alimentar, os descontos estariam tolhendo os meios de subsistência dos servidores, constituindo, assim, uma ilegalidade. Ademais, fundamentou o entendimento na ausência de lei específica que regule a greve no setor público e, por isso, não haveria base legal para tais descontos, contrariando, dessa forma, entendimento sedimentado do STF de que, em virtude da ausência de lei específica, seria aplicada, à greve dos servidores públicos, a Lei Geral de Greve, Lei 7.783/1989.

Insatisfeita com a decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, a entidade pública – FAETEC – interpôs Recurso Extraordinário perante o STF, para ter reconhecida a legalidade do desconto dos dias de paralisação.

Em 27 de outubro de 2016, no julgamento do Recurso Extraordinário 693.456/RJ⁹, rel. Min. Dias Toffoli, com repercussão geral, por 6 votos a 4, o Plenário fixou a seguinte tese:

A administração Pública deve proceder ao desconto dos dias de paralisação decorrentes do exercício do direito de greve pelos servidores públicos, em virtude da suspensão do vínculo funcional que dela decorre, permitida a compensação em caso

⁹STF. Plenário. RE 693456/RJ, Rel. Min Dias Toffoli, julgado em 27/10/2016 (repercussão geral) (Info 845).

de acordo. O desconto será, contudo, incabível se ficar demonstrado que a greve foi provocada por conduta ilícita do Poder Público.

O acórdão foi publicado em 19 de outubro de 2017 e transitou em julgado em 08 de novembro do mesmo ano.

4.1 REMUNERAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO E O SEU CARÁTER CONTRAPRESTACIONAL

Conforme dispõe José dos Santos Carvalho Filho (2017), a remuneração do servidor público constitui a soma de todas as parcelas pecuniárias a que faz jus. É o valor total recebido pelo servidor público a título de vencimentos e vantagens pecuniárias, decorrendo da sua situação funcional.

É indiscutível que constitui direito dos servidores públicos a percepção de remuneração pelos serviços efetivamente prestados à Administração Pública. Devido ao seu caráter alimentar, a Lei 8.112/1990 confere, à remuneração, grande proteção, proibindo que, sobre ela, sejam efetuados descontos que não estejam previstos em lei ou tenha resultado de determinação judicial¹⁰.

É pacífico o entendimento de que

[...] o vencimento e a remuneração do servidor público (...) se apresentam com natureza de contraprestação pela prestação do serviço público. Sendo assim, o servidor disponibiliza a sua força de trabalho e, em troca, faz jus à percepção da verba remuneratória (CARVALHO, 2017, p. 850).

4.2 SUSPENSÃO X INTERRUÇÃO DO VÍNCULO FUNCIONAL

No âmbito privado, nas relações trabalhistas, suspensão e interrupção do contrato de trabalho constituem conceitos diferentes com efeitos também diferentes. De acordo com José Cairo Júnior (2017, p. 756),

Quando o empregado deixa de prestar serviços, mas com a percepção do salário, a hipótese será de interrupção do contrato de trabalho. Cessado, temporariamente, a prestação de serviços e o pagamento de salário, haverá suspensão do contrato de trabalho.

¹⁰ Assim determina o art. 45 da Lei 8.112/1990: “Salvo por imposição legal, ou mandado judicial, nenhum desconto incidirá sobre a remuneração ou provento”.

As diferenças, no entanto, não residem apenas no recebimento ou não do salário. Na interrupção ocorre uma suspensão parcial do contrato de trabalho. Dessa forma, além de o empregado permanecer recebendo o salário, o tempo de afastamento é contado como efetivo exercício, ao passo que na suspensão, entendida como suspensão total, além de não haver o pagamento do salário, o período de afastamento não é contado como efetivo exercício.

A Lei Geral de Greve – Lei 7.783/1989 – determina, em seu art. 7º, que, durante o período da greve, o contrato de trabalho ficará suspenso, implicando, assim, no não pagamento de salários.

A controvérsia da matéria gira em torno da aplicabilidade do aludido dispositivo à greve dos servidores públicos. Parte da doutrina entende que, devido ao fato de a relação do servidor público com a administração pública ser regida pelo direito administrativo e não por normas de direito privado, não existiria, efetivamente, um contrato de trabalho, mas um vínculo funcional estabelecido por lei. Por isso, não se aplicaria a suspensão do contrato que atinge o vínculo trabalhista na esfera privada.

É pacífico na jurisprudência do STJ e do STF, no entanto, que é legítima a aplicação do art. 7º da Lei 7.783/1989 ao exercício do direito de greve dos servidores públicos, enquanto não for editada lei específica tratando sobre o tema. Conforme o dispositivo:

Art. 7º Observadas as condições previstas nesta Lei, a participação em greve suspende o contrato de trabalho, devendo as relações obrigacionais, durante o período, ser regidas pelo acordo, convenção, laudo arbitral ou decisão da Justiça do Trabalho.

Já no julgamento do Mandado de Injunção 708/DF¹¹, em seu voto, o ministro relator Gilmar Mendes defendeu

Nesse particular, nos termos do art. 7º da Lei nº 7.783/1989, a deflagração da greve, em princípio, corresponde à suspensão do contrato de trabalho. Na suspensão do contrato de trabalho não há falar propriamente em prestação de serviços, nem tampouco no pagamento de salários. Como regra geral, portanto, os salários dos dias de paralisação não deverão ser pagos, salvo no caso em que a greve tenha sido provocada justamente por atraso no pagamento ou por outras situações excepcionais que justifiquem o afastamento da premissa da suspensão do contrato de trabalho.

O Superior Tribunal de Justiça segue a Suprema Corte. Já em 2013, no julgamento do Agravo Regimental no REsp 1390467/RN, aquele tribunal consolidou entendimento no sentido da legitimidade do ato da administração que promova o desconto dos dias não trabalhados pelos servidores públicos que participarem dos movimentos grevistas, salvo em

¹¹MI 708 – DF, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 25-10-2007, *DJe* 206, de 31-10-2008.

caso de compensação dos dias parados. Conforme o voto do relator, Ministro Humberto Martins,

Assim como no setor privado, o movimento de greve acarreta a suspensão do vínculo funcional, e a consequente desobrigação do pagamento da remuneração, conforme dispõe o art. 7º da Lei 7.783/89, aplicável, no que couber, ao setor público, de acordo com precedente do STF e STJ. Precedentes.

O Tribunal Superior do Trabalho também já firmou entendimento no sentido de considerar a greve como hipótese de suspensão do contrato de trabalho, asseverando que, por isso, os dias paralisados não devem ser remunerados, salvo exceções, quais sejam, quando o empregador contribuir para que a greve ocorra, mediante conduta recriminável, ou quando houver acordo entre as partes. Firmou entendimento no sentido de que, quando não for considerada abusiva, o exercício do movimento grevista suspenderá o contrato de trabalho, nos termos do art. 7º da Lei 7.783/1989, sob a alegação de que, embora seja reconhecido o direito ao exercício da greve, os trabalhadores submetem-se ao risco da paralisação da prestação dos serviços. Dessa forma, devido à suspensão do contrato de trabalho, é legítimo o desconto da remuneração correspondente aos dias de paralisação, salvo nos casos em que o empregador contribuir de forma decisiva, mediante conduta reprovável, para a deflagração da greve.

Recentemente, no julgamento do Recurso Ordinário 1000084020175010000 (09/10/2017), o Tribunal Superior do Trabalho estabeleceu que

Em observância às disposições do art. 7º da Lei nº 7.783/1989 e à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, esta Seção Especializada firmou o entendimento de que a greve suspende o contrato de trabalho, razão pela qual, via de regra, não pode ser imposta ao empregador a obrigação de pagar os dias em que os trabalhadores não executaram seus serviços. Todavia, entende de forma diversa nas hipóteses em que o empregador contribui decisivamente, mediante conduta recriminável, para que a greve ocorra, como, por exemplo, na hipótese de atraso no pagamento de salários.

Constata-se, portanto, que, embora se submeta ao regime de direito público, o vínculo funcional entre servidor público e administração pública ficará suspenso durante o exercício do direito de greve, aplicando-se o art. 7º da Lei 7.783/1989, em decorrência da inexistência da lei específica que regulamente a matéria.

4.3 RECONHECIMENTO DA LEGALIDADE DO DESCONTO DOS DIAS DE PARALISAÇÃO DECORRENTE DO EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE PELOS SERVIDORES PÚBLICOS

A priori, há que se destacar que o servidor público e o Estado têm, entre si, uma relação estatutária. Dessa forma, o servidor público deve obediência ao ente estatal ao qual está subordinado (MARTINS, 2017).

Em se tratando da administração pública, em que vigora o princípio da supremacia do interesse público em detrimento do interesse privado, não é razoável que o poder público, representando a coletividade, realize um pagamento em benefício de alguém sem que tenha havido uma contraprestação relativa à prestação de um serviço.

Nenhum direito, ainda que garantido constitucionalmente, é absoluto. O exercício da greve pelos servidores públicos, como tal, também não é. Dessa forma, gera uma série de consequências. Da mesma maneira que, no decorrer desse exercício, a coletividade tem de arcar com o ônus da paralisação parcial dos serviços públicos, que é consequência natural do movimento grevista, os servidores grevistas submetem-se ao desconto dos dias de paralisação, que constitui ônus inerente à greve, já que se trata, como exposto anteriormente, de suspensão do vínculo funcional.

Não se trata de punição pelo exercício de um direito, já que o exercício da greve não é ato ilícito. Por isso, não depende de declaração de ilegalidade o não pagamento da remuneração relativa ao período de paralisação.

A remuneração do servidor público tem caráter de contraprestação, ou seja, para que seja efetuado o seu pagamento, é necessária, em contrapartida, a prestação de um serviço. O recebimento desses valores sem que haja a prestação do serviço público configura enriquecimento sem causa do servidor, violando, entre outros, o princípio da indisponibilidade dos bens e do interesse público.

Embora a Constituição Federal tenha garantido o exercício da greve aos servidores públicos, ainda que se trate de norma de eficácia limitada e não tenha, até o presente momento, lei específica regulamentando o tema; a Carta Magna não estabeleceu a garantia do pagamento integral dos proventos, justamente em decorrência da não prestação do serviço por parte dos grevistas.

O tema já foi pacificado na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, bem como já foi objeto de julgamento por diversas vezes no Supremo Tribunal Federal. Já em 2013, no julgamento do Agravo Regimental no REsp 1256484/SE, o STJ entendeu que mesmo que seja

reconhecida a legalidade do movimento grevista, os vencimentos relativos aos dias não trabalhados pelos servidores públicos que aderirem poderão ser descontados, já que haverá, conforme exposto anteriormente, suspensão do contrato de trabalho.

O STJ reconheceu que, embora se trate de matéria que levanta opiniões divergentes, é consolidado o entendimento de que “é legítimo o ato da Administração que promove o desconto dos dias não-trabalhados pelos servidores públicos participantes de movimento grevista, diante da suspensão do contrato de trabalho (...), salvo acordo entre as partes”.

Diferentemente da relação privada – em que é o próprio empregador quem sofre os efeitos da paralisação dos seus empregados –, na relação entre o servidor e a administração pública não é o gestor público quem arcará com as consequências do movimento paretista, mas a sociedade de maneira geral.

A compensação dos dias parados, no entanto, repousa no âmbito da discricionariedade da administração pública. Não há norma que imponha a sua obrigatoriedade. Apesar de haver impedimento normativo para negociação coletiva na greve no âmbito público, tal impedimento não é absoluto. Configuram exceções a essa regra a negociação da compensação dos dias e horas paradas, bem como o parcelamento dos descontos na remuneração. Assim, dentro dos parâmetros da razoabilidade e proporcionalidade, a discricionariedade da Administração quanto às negociações deverá ser respeitada, enquanto não for editada lei específica para reger a matéria.

O julgamento do Recurso Extraordinário 693.456/RJ¹² apenas ratificou um entendimento exaustivamente discutido nos tribunais superiores:

A administração pública deve proceder ao desconto dos dias de paralisação decorrentes do exercício do direito de greve pelos servidores públicos, em virtude da suspensão do vínculo funcional que dela decorre. É permitida a compensação em caso de acordo. O desconto será, contudo, incabível se ficar demonstrado que a greve foi provocada por conduta ilícita do Poder Público. (...) O Tribunal assentou que: a) a deflagração de greve por servidor público civil corresponde à suspensão do trabalho e, ainda que a greve não seja abusiva, como regra geral, a remuneração dos dias de paralisação não deve ser paga; e b) somente não haverá desconto se a greve tiver sido provocada por atraso no pagamento aos servidores públicos civis ou se houver outras circunstâncias excepcionais que justifiquem o afastamento da premissa da suspensão da relação funcional ou de trabalho. Consideram-se assim aquelas circunstâncias em que o ente da administração ou o empregador tenha contribuído, mediante conduta recriminável, para que a greve ocorresse ou em que haja negociação sobre a compensação dos dias parados ou mesmo o parcelamento dos descontos. (...) Na parte conhecida, rememorou entendimento jurisprudencial pela legalidade dos descontos remuneratórios alusivos aos dias de paralisação, a exemplo do que fixado no MI 708/DF (DJEde 30-10-2008). Frisou inexistir legislação específica acerca do direito de greve no setor público, razão pela qual,

¹²STF. Plenário. RE 693456/RJ, Rel. Min Dias Toffoli, julgado em 27/10/2016 (repercussão geral) (Info 845).

quando o tema alcança o Supremo Tribunal Federal, tem-se decidido pela aplicação da regra atinente ao setor privado.

Conforme exposto, o desconto na remuneração dos dias paralisados é consequência natural do exercício do direito de greve pelos servidores públicos. Simultaneamente ao que acontece na esfera privada, no que se refere à suspensão do contrato de trabalho, o vínculo funcional também é suspenso, tendo em vista que, no âmbito público, recai o princípio da indisponibilidade do interesse público.

Dessa forma, tendo em vista que ainda não existe legislação específica tratando do tema, manter o pagamento da remuneração sem que os servidores estejam, efetivamente, prestando o serviço, ainda que se trate de um direito de status constitucional, claramente resulta na disposição indevida do interesse público.

A Constituição Federal, em seu art. 1º, *parágrafo único*, determina que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. Assim, o povo é o titular do interesse público e, por isso, é ele que, por meio dos seus representantes e através da produção de leis, poderá autorizar a sua disposição. Asseverando esse entendimento, Matheus Carvalho (2017, p. 65 e 67) afirma que

Este princípio define os limites da atuação administrativa e decorre do fato de que a impossibilidade de abrir mão do interesse público deve estabelecer ao administrador os seus critérios de conduta.

[...]

Dessa forma, cumpre ressaltar que ao administrador não pertencem os bens da administração, ou seja, ele não o é o titular do interesse público, portanto não tem livre atuação, fazendo-o, em verdade, em nome de terceiros.

[...]

Ademais, pode-se entender que o princípio da legalidade é corolário da regra de indisponibilidade do interesse público. Afinal, a lógica é que o administrador não pode atuar de forma a dispor do interesse público e, portanto, sua atuação fica dependendo da autorização do titular do interesse público (que é o povo), responsável pela elaboração das leis, por meio de seus representantes legitimamente escolhidos. Sem embargos, a autorização legal configura a manifestação da vontade popular no sentido de que é possível ao administrador praticar uma determinada conduta, sem que isso configure disposição dos direitos da coletividade.

Em que pese o Supremo Tribunal Federal ter autorizado o desconto nos dias de paralisação, ainda que o movimento paredista seja considerado legal, fez uma ressalva. Determinou que, caso tenha havido acordo firmado anteriormente entre o poder público e os servidores grevistas, e a administração pública descumpra-o, deverá haver o pagamento da remuneração durante a greve.

Ademais, a regra que determina os descontos também não é imutável. Como a lei específica regulando o tema não foi editada desde a promulgação da Constituição, todas as

regras relativas à greve dos servidores públicos são fruto de entendimentos jurisprudenciais doutrinários. Por isso, nada impede que lei posterior que verse sobre a matéria seja contrária ao entendimento da Suprema Corte e autorize o pagamento da remuneração no período da greve, tendo em vista que, já que deriva de determinação legal, há, portanto, o aval do titular do interesse público. Ademais, a fim de evitar o desconto salarial, o STF autorizou a compensação futura dos dias não trabalhados, configurando, assim, contraprestação.

É comum, no Brasil, greves no serviço público por tempo indeterminado, sem que haja, posteriormente, compensação dos dias parados. Um bom exemplo é o das universidades, que, muitas vezes, passam meses a fio sem funcionar, causando um enorme prejuízo àqueles que dependem dos seus serviços. Assim, resta inevitável a imposição de um ônus maior aos servidores públicos, pois sua paralisação resulta na não prestação de um serviço do qual depende uma coletividade, que sofre prejuízos, muitas vezes, irreversíveis.

Por todo o exposto, conclui-se que em não havendo a efetiva prestação do serviço, não há que se falar em pagamento da remuneração, sob pena de haver o enriquecimento sem causa do servidor patrocinado pelos recursos de origem pública.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme exposto, o direito de greve, no ordenamento jurídico brasileiro, é um direito garantido constitucionalmente aos trabalhadores em geral, de forma ampla, e aos servidores públicos, de maneira mais restrita, tendo em vista que este, ao contrário daquele, submete-se ao regime jurídico-administrativo, que é limitado pelos princípios da legalidade, da supremacia do interesse público e da continuidade dos serviços públicos, dentre outros.

Apesar de estabelecido na Constituição Federal, a greve dos servidores públicos depende de lei específica para o seu exercício. Diante da lacuna legislativa e para evitar o tolhimento de um direito garantido pela Lei Maior, o Supremo Tribunal Federal entendeu pela aplicação da Lei 7.783/1989 à greve no serviço público, respeitados os princípios administrativos e apenas naquilo que fosse pertinente.

Embora já pacificado o entendimento no sentido da aplicação da referida lei, grande polêmica se instalou no que diz respeito ao desconto dos dias de paralisação dos servidores público, pairando dúvidas acerca da aplicação do art. 7º da Lei Geral de Greve no âmbito público, que determina a suspensão do contrato de trabalho quando do exercício da greve pelos servidores da iniciativa privada.

As controvérsias giravam em torno dos efeitos do movimento paredista realizado pelos servidores públicos quanto ao vínculo funcional, se este seria suspenso ou interrompido. No caso de ser suspenso, deveria haver o desconto dos dias parados, ao passo que, caso fosse considerado interrompido, tais descontos não teriam razão de ser. Parte da doutrina defendeu o entendimento de que aplicar o referido dispositivo no âmbito do serviço público seria retirar dos servidores o direito ao exercício de greve. Os tribunais superiores, contrário sensu, pacificaram entendimento no sentido da legalidade dos descontos da remuneração no período de greve, baseado no caráter contraprestacional da remuneração, na continuidade do serviço público, na supremacia do interesse público, bem como a fim de evitar enriquecimento sem causa dos servidores grevistas.

Pelo que foi tratado, constata-se que a jurisprudência pátria preocupou-se em garantir o efetivo exercício do direito de greve pelos servidores públicos, diante da omissão legislativa absoluta, definindo os contornos necessários para a segurança jurídica, tanto dos servidores quanto da própria administração.

Devido à submissão do servidor público ao regime jurídico-administrativo, não se pode garantir o exercício absoluto de um direito de um pequeno grupo em detrimento de toda uma coletividade que se vê diretamente atingida pela paralisação dos serviços essenciais. Dessa forma, resta claro que o desconto da remuneração pelos dias não trabalhados configura um dever do gestor público, baseando-se nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, a fim de que o direito ao exercício de melhores condições de trabalho, por meio da greve, seja garantido aos servidores públicos, sem, no entanto, dispor do interesse público.

Assim, constata-se que tal desconto não se configura como uma sanção, pois não se trata, a greve, de um ilícito, mas busca equilibrar os interesses dos servidores com o interesse público, impedindo abusos por parte dos grevistas e dividindo os ônus decorrentes do exercício desse direito.

EXERCISE OF THE GREVE LAW BY THE PUBLIC SERVANTS: THE DISCOUNT OF THE DAYS OF PARALLIZATION AND THE UNDERSTANDING OF THE SUPREME FEDERAL COURT

ABSTRACT

The strike is a constitutionally guaranteed right for workers in general, governed by labor law, and to civil servants subject to administrative law. Although established by the Magna Carta, the rule that guarantees public servants the right to strike action is limited in effectiveness,

thus requiring the publication of a specific law regulating the matter so that it can be fully exercised. To date, this law has not yet been published, which is why there is a great legal uncertainty. Therefore, there are many controversies about the matter, especially with regard to the suspension / interruption of the functional link during the shutdowns and the necessity, or not, of discounting the days of unemployed workers' remuneration. In this sense, in the face of the legislative lacuna dealing with the subject, in this work, notes are made on the application of the General Strike Law to the scope of the public service, mentioning its limits and deepening the study with respect to the framework of the exercise of the right of strike by public servants to art. 7 of said law. Thus, it is analyzed if, during the wall movement, the functional bond of the server is suspended or interrupted and its effects, as well as the legality of the discounts of the remuneration when exercising the constitutionally guaranteed right, in light of the principles of the supremacy of interest public service, continuity of the public service and pacified understanding of the higher courts, with a focus on the Federal Supreme Court, and, finally, its legality.

Keywords: Strike. Public Servers. General Law of Strike. Functional Link Suspension. Discount of the standstill days.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 05 out. 1998. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 05 ago. 2017.

_____. **Lei nº 7.783/1989 de 20 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. Brasília, DF, 20 jun. 1989. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7783.htm>. Acesso em 05 ago. 2017

_____. **Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF, 11 dez. 1990. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em 05 ago. 2017

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no REsp: 1256484/SE**. Primeira Turma. Relator: Ministro Sérgio Kukina. Brasília, DF, julgado em 18/06/2013. Publicado no DJE 25/06/2013 <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201101224220&dt_publicacao=25/06/2013>. Acesso em 06 ago. 2017

_____. **AgRg no REsp: 1390467 RN 2013/0196974-0**. Segunda Turma. Relator: Ministro Humberto Martins. Brasília, DF, julgado em 17/09/2013. Publicado no DJE 25/09/2013 <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201301969740&dt_publicacao=25/09/2013>. Acesso em 06 ago. 2017

_____. Superior Tribunal de Justiça. **EDcl no AgRg no REsp: 1268748/SC**. Segunda Turma. Relator: Ministro Mauro Campbell. Brasília, DF, julgado em 11/06/2013. Publicado

no DJE 17/06/2013

<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201101790130&dt_publicacao=17/06/2013>. Acesso em 06 ago. 2017

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de injunção nº 20/DF**. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, julgado em 19/05/1994. Publicado no DJ de 22/11/1996. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?numero=20&classe=MI>>. Acesso em: 07 de ago. de 2017.

_____. **Mandado de injunção nº 670/ES**. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Brasília, DF, julgado em 25/10/2007. Publicado no DJe-206 de 31/10/2008.

Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?numero=670&classe=MI>>. Acesso em: 07 de ago. 2017.

_____. **Mandado de injunção nº 708/DF**. Tribunal Pleno. Relator: Ministro: Gilmar Mendes, Brasília, DF, julgado em 25/10/2007. Publicado no DJe-206 de 31/10/2008.

Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=558551>>. Acesso em: 07 de ago. 2017.

_____. **Mandado de injunção nº 712/PA**. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Eros Grau, Brasília, DF, julgado em 25/10/2007. Publicado no DJe-206 de 31/10/2008. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=558553>>. Acesso em: 07 de ago. 2017.

_____. **Recurso Extraordinário nº 693456/RJ**. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, julgado em 27/10/2016 (repercussão geral) (Info 845). Disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo845.htm>>. Acesso em 06 ago. 2017

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **RO: 1000084020175010000**. Seção Especializada em Dissídios Coletivos. Relator: Dora Maria da Costa. Brasília, DF, julgado em 09/10/2017. Publicado no DEJT 18/10/2017

<<http://aplicacao4.tst.jus.br/consultaProcessual/resumoForm.do?consulta=1&numeroInt=171575&anoInt=2017>>. Acesso em 10 ago. 2017

_____. **RR: 12022007320095020042**. 8ª Turma. Relator: Márcio Eurico Vitral Amaro. Brasília, DF, julgado em 06/11/2013. Publicado no DEJT 08/11/2013

<<http://aplicacao4.tst.jus.br/consultaProcessual/resumoForm.do?consulta=1&numeroInt=111014&anoInt=2013>>. Acesso em 10 ago. 2017

CAIRO JR., José. **Curso de Direito do Trabalho**. 13. ed. rev. e atual. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31 ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 4 ed. rev. ampl. e atual. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30 ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 4 ed. – Niterói: Impetus, 2010.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito do Trabalho**. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. **Greve do Servidor Público**. 2 ed – São Paulo: Saraiva, 2017.

SOUZA, Ronald Amorim e. **Greve & Locaute**. São Paulo: Editora LTR, 2007.