

CONSIDERAÇÕES JURÍDICAS SOBRE A DEMANDA PELO DIREITO À GREVE REMUNERADA NO SERVIÇO PÚBLICO CIVIL BRASILEIRO

Mateo Scudeler

Acadêmico da Faculdade de Direito da Universidade do Porto

RESUMO

O recente julgamento do Recurso Extraordinário nº 693.456/RJ pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal tem sido interpretado como uma restrição injusta do *direito de greve* dos servidores. O entendimento da questão jurídica em tela, porém, demanda, antes de tudo, a compreensão exata dos liames de funcionamento do atual regime jurídico da greve no âmbito do setor público, bem como a sua origem e construção, para que então se possa extrair uma conclusão juridicamente embasada acerca do *decisum* em tela. Nesse contexto, destinar-se-á o presente artigo a realizar breves considerações legais, doutrinárias e jurisprudenciais acerca dos meandros que permeiam e precedem a querela, com o fito de poder melhor entender e contextualizar a inviabilidade jurídica da demanda pelo direito à greve remunerada no serviço público civil brasileiro.

Palavras-chave: Greve. Efeitos. Greve remunerada. Serviço Público. RE 693.456. Corte de ponto.

1 INTRODUÇÃO

O recente julgamento do Recurso Extraordinário nº 693.456/RJ pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal – que chancelou o desconto proporcional dos dias de paralisação decorrentes de greves no serviço público – tem sido encarado por alguns setores da sociedade, do funcionalismo e da mídia brasileiros¹ como uma restrição injusta do direito de greve dos servidores, destacando-se ainda a tese de que referida decisão judicial presta-se mesmo a inviabilizar o paredismo no setor público.

Diante desse cenário, propõe-se, no presente artigo, a análise do entendimento esposado pela Corte Superior em cotejo com um sintético histórico das sucessivas decisões judiciais conformadoras dos atuais limites da greve no âmbito do serviço público, bem como revisão doutrinária e legal acerca da matéria, para que, por meio do emprego do método dedutivo, seja confirmada a hipótese de que indigitado julgado do STF não apenas não inviabiliza, em absoluto, o exercício da greve no serviço público como, ainda, encontra-se adequado ao ordenamento jurídico-principiológico brasileiro.

Outrossim, será ainda realizada breve contextualização da posição brasileira perante ordenamentos estrangeiros e tratados internacionais, a fim de reforçar-se a noção de que o direito à remuneração da greve, seja no setor privado seja no setor público, é excepcional.

Para tanto – e no intuito de melhor organizar a exposição dos argumentos construídos –, encontra-se o desenvolvimento do presente texto estruturado em três partes – exposição comparada da contemporaneidade do direito à greve no Brasil e no mundo, com foco na questão remuneratória, contextualização do atual regime jurídico da greve do funcionalismo e análise do entendimento colegiado prevalente no STF acerca da demanda do funcionalismo pela remuneração de suas greves – e uma síntese conclusiva.

2 BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DA GREVE NO BRASIL E NO MUNDO

No âmbito brasileiro, sob uma perspectiva histórico-teórica, tem-se

¹Vide, por exemplo, coluna publicada pelo jornal “Estadão” em 28 de outubro de 2016, disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/stf-contem-direito-de-greve-do-servidor/>. Acesso em 20.11.2016. 16h00.



que a consolidação da greve como um direito fundamental dos trabalhadores² consubstancia a importante consequência jurídica de o obreiro não poder ser repreendido pessoal ou funcionalmente pela decisão unilateral – decorrente do adequado e legítimo procedimento decisório da coletividade associativa-sindical³ – de paralisar a prestação dos serviços devidos ao empregador no âmbito da relação mutual e simbiótica que caracteriza a prestação laboral.

Logo, deflagrada uma greve, os trabalhadores param e o empregador, por sua vez, é vedado de valer-se das suas prerrogativas empregatícias para constrangê-los a retornar ao labor, não podendo demitir ou sequer penalizar profissionalmente um laborista grevista (BARROS, 2011), sob pena de ser condenado em multas e reparações⁴. Assim, força-se, em tese, a negociação em igualdade de condições, para que as partes cheguem a um consenso (BARROS, 2011; MARTINS FILHO, 2002).

² Nos termos do art. 9º, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil, “[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”. Conforme leciona NASCIMENTO (2011, p. 1366), “[g]reve é um direito individual de exercício coletivo, manifestando-se como autodefesa”; enquanto para BARROS (2011, p. 1033), “[a] natureza jurídica da greve é a de um direito coletivo, sendo, no passado, reconhecida como um direito individual, de exercício coletivo”. De toda sorte, não obstante a divergência classificatória doutrinária, é pacífica a posição do paredismo no rol dos direitos fundamentais dos trabalhadores.

³ Nesse sentido, “[a] greve só se configura se observados os seus aspectos formais, previstos nas legislações. A greve não é um fato, mas um ato jurídico, sujeito à forma prescrita em lei, o que elimina o movimento que os franceses chamam de greve selvagem, que eclode abruptamente, sem qualquer observância dos requisitos de forma e fora da órbita sindical” (NASCIMENTO, 2011, p. 1369).

⁴ Nesse sentido milita a jurisprudência juslaboral pátria. Vide, a exemplo, Acórdão da 2ª turma do TST no AIRR 0001015-75.2013.5.04.0304, publicado no DEJT de 27.11.2015, de relatoria do Des. Conv. Cláudio Armando Couce Menezes, disponível em www.tst.jus.br, no qual restou consignado que “a reclamada efetivamente praticou conduta antissindical, ao despedir a reclamante e outros empregados logo após o movimento paredista promovido por um número considerável de seus empregados, os quais estavam assistidos pelo sindicato da categoria profissional. A dispensa discriminatória da trabalhadora em virtude de sua adesão ao movimento paredista é circunstância apta a ensejar abalo de ordem moral, pois tencionou frustrar direito fundamental consagrado na CF/88, cujo exercício é forte instrumento de melhoria da condição social dos trabalhadores”.



Contudo, a salvaguarda constitucional da greve como direito não assegura, em absoluto, o seu exercício de forma plena e irrestrita (NASCIMENTO, 2011). Ao contrário, não apenas depende a greve de requisitos formais para sua legitimidade, como, igualmente, encontra limites à sua forma, bem como consequências jurídicas em face de sua deflagração (BARROS, 2011).

Especificamente no que concerne aos efeitos operados no contrato de trabalho, impende a leitura do que preconiza o *caput* do art. 7º da Lei nº 7.783/89:

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. [destaque]

É, pois, que a legislação regulamentadora do exercício do direito de greve determina a suspensão contratual no curso do paredismo, decorrendo daí, por sua vez – e em contrapartida à paralização da prestação dos serviços pelos trabalhadores –, a autorização para que o empregador exima-se de retribuir pecuniariamente os dias não laborados. Nesse sentido, inclusive, são igualmente consentâneas a doutrina⁵ e a jurisprudência⁶ trabalhistas.

Sob a óptica do Direito comparado, a seu turno, importa notar que similares são os tratamentos jurídicos dados pelos sistemas legais estrangeiros que igualmente alçaram o exercício da greve ao *status* de direito.

O Código do Trabalho português⁷, por exemplo, determina – assim como a lei brasileira – que a greve importa na suspensão do contrato de

⁵ A título exemplificativo, vide BARROS (2011, p. 1035) e NASCIMENTO (2011, p. 1375).

⁶ Conforme consolidada jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho (TST), “a greve configura a suspensão do contrato de trabalho, e, por isso, como regra geral, não é devido o pagamento dos dias de paralisação, exceto quando a questão é negociada entre as partes ou em situações excepcionais, como na paralisação motivada por descumprimento de instrumento normativo coletivo vigente, não pagamento de salários e más-condições de trabalho” (TST. Seção Especializada em Dissídios Coletivos. RO 0000020-70.2015.5.17.0000. Relatora: Min. Kátia Magalhães Arruda. DEJT: 13.05.2016. Disponível para consulta em www.tst.jus.br).

⁷ Vide Código do Trabalho português, artigos 530º a 543º (Secção I, Greve). Especificamente o art. 536º, 1: “A greve suspende o contrato de trabalho de trabalhador aderente, incluindo o direito à retribuição e os deveres de subordinação e assiduidade”.



trabalho, não sendo, pois, em regra, remunerada (ABRANTES, 2014).

Na Alemanha – país no qual a greve é regida por legislações esparsas dos Estados da Federação –, ainda que impassível de controle judicial (nos *Länder* mais liberais), a greve não é remunerada – inclusive a de servidores públicos (EYLERT; SCHINZ, 2011).

Em França – país que registra o dobro da média europeia no número anual de dias parados por greves – e Itália, os trabalhadores dos setores público e privado igualmente não recebem pelos dias parados (EYLERT; SCHINZ, 2011; FERNANDES, 1988).

E sucessivamente observa-se essa repetição da regra geral de não remuneração – sempre que não aplicadas sanções mais graves, como autorização para demissão justificada ou criminalização⁸ – na quase totalidade dos países de sistemas jurídicos de matrizes romano-germânicas ou anglo-saxônicas – Common Law (MARTINS FILHO, 2002).

Fixadas essas premissas, pois, constata-se dois importantes fatos: (i) a Lei nº 7.783/89 estabelece, como regra geral, a não remuneração dos dias de greve no âmbito das relações laborais privadas no Brasil; e (ii) os sistemas jurídicos de raízes romano-germânicas e anglo-saxônicas observados a título de direito comparado, nos setores público e privado, adotam, majoritariamente, a não remuneração do paredismo como regra – quando não estipulam tratamento mais severo. Com isso em conta, passa-se à análise do hodierno regime jurídico da greve dos servidores públicos civis no Brasil.

3 O ATUAL REGIME JURÍDICO DA GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO

A Constituição de 1988 prevê, em seu art. 37, VII – “Da Administração

⁸ Acerca do tema, impende destacar o comentário de MARTINS FILHO (2002, pp. 242-243): “Outra dimensão na qual variam os distintos ordenamentos jurídico-laborais quanto ao direito de greve é a relativa às consequências da participação na paralisação sobre os contratos individuais de trabalho. Não-pagamento dos dias parados. possibilidade de demissão por justa causa ou substituição dos grevistas por trabalhadores temporários são alternativas que os países de tradição sindical forte encontram para sinalizar no sentido da responsabilidade que o sindicato deve ter ao deflagrar uma greve. Deve ser ela, efetivamente. O último recurso, quando esgotados todos os meios para a composição de um conflito de trabalho. Assim. o trabalhador grevista sabe os riscos que corre no caso de optar pela ruptura da normalidade na prestação dos serviços”.



Pública” –, que “o direito de greve [dos servidores públicos civis] será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica”⁹. A mesma Constituição, por sua vez, dispõe, no art. 9º, *caput* – “Dos Direitos Sociais” –, que “[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”, bem como, no art. 142, §3º, IV – “Das Forças Armadas” –, que “ao militar são proibidas a sindicalização e a greve”.

Ou seja: por opção e vontade expressa do Legislador Constituinte, os tratamentos da greve no âmbito da iniciativa privada, do serviço público civil e do serviço público militar são distintos – pelo que não se devem nem se podem confundir. Enquanto a greve é considerada um direito fundamental imediato¹⁰ para a primeira categoria (trabalhadores da iniciativa privada) e é completamente vedada para a última (militares), constitui um direito limitado¹¹ para os servidores civis.

Segundo a classificação doutrinária utilizada (SILVA, 2007) – que reflete a doutrina majoritária –, os comandos constitucionais dividem-se em três grandes grupos: (i) de eficácia plena e aplicabilidade imediata; (ii) de eficácia contida e aplicabilidade imediata passível de restrição; e (iii) de eficácia limitada ou reduzida e aplicabilidade (eventual, em sendo norma programática) condicionada. Ultrapassadas as eventuais divergências minoritárias – que não têm relevo no escopo desta análise –, há muito prevalece no STF o entendimento de que o comando encartado no já indicado art. 37, VII, da CF/88 consiste em norma constitucional de eficácia limitada e aplicabilidade condicionada à edição de lei que a regulamente, conforme se observa da seguinte ementa do Mandado de Injunção nº 20/DF¹²:

⁹ Redação dada pela EC nº 19/1998; o dispositivo constitucional original previa que os termos e limites seriam definidos em Lei Complementar, e não apenas em “lei específica”.

¹⁰ Leia-se: de eficácia contida e aplicabilidade imediata passível de restrição, nos termos do §1º do art. 9º da CF/88 (“A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade”), conforme modelo classificatório de José Afonso da Silva (2007).

¹¹ Ainda segundo SILVA (2007).

¹² STF. MI 20/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Data de Julgamento: 19.05.1994. Tribunal Pleno. Data de Publicação: DJ 22.11.1996; Retirado de www.stf.jus.br. Acesso em 20.11.2016. 16h00.



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 auto-aplicabilidade, 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 auto-aplicabilidade 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 pré-fixado 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. [...] [destaquei]

A priori, destarte, nem se haveria falar em direito de greve dos servidores públicos civis enquanto não fosse editada a legislação regulamentadora infraconstitucional requerida pelo próprio texto do art. 37, VII, na medida em que, como admitido pela Corte Suprema, não se trata de um direito autoaplicável. Deve-se lembrar, ainda, que, no âmbito público, o princípio da continuidade da prestação dos serviços – que detêm inequívoca expressão e relevância social, inclusive para implementação de outros direitos fundamentais – sobrepõe-se ao direito de greve do servidor, como destacado na história jurisprudencial constitucional (MENDES, 2009).



Não obstante, dada a pressão social causada pela reiteração constante de reclamações de servidores grevistas ao Judiciário e em face da notável mora legislativa, resolveu a Corte Suprema, no ano de 2007, ao julgar o Mandado de Injunção nº 708/DF – juntamente com os MIs 670/ES e 712/PA –, estabelecer parâmetros *erga omnes* e provisórios do regime jurídico paredista do serviço público civil até o advento de uma manifestação legislativa do Congresso Nacional (MENDES, 2009).

Foi então que se formatou o arcabouço jurisprudencial-principiológico desde então balizador da greve no setor público – baseado principalmente em uma aplicação analógica da Lei nº 7.783/89 –, traduzido na seguinte ementa¹³:

[...] *DEFINIÇÃO DOS PARÂMETROS DE COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL PARA APRECIACÃO DO TEMA NO ÂMBITO DA JUSTIÇA FEDERAL E DA JUSTIÇA ESTADUAL ATÉ A EDIÇÃO DA LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA PERTINENTE, NOS TERMOS DO ART. 37, VII, DA CF. FIXAÇÃO DO PRAZO DE 60 (SESENTA) DIAS PARA QUE O CONGRESSO NACIONAL LEGISLE SOBRE A MATÉRIA. MANDADO DE INJUNÇÃO DEFERIDO PARA DETERMINAR A APLICAÇÃO DAS LEIS Nos 7.701/1988 E 7.783/1989. 6.1. Aplicabilidade aos servidores públicos civis da Lei no 7.783/1989, sem prejuízo de que, diante do caso concreto e mediante solicitação de entidade ou órgão legítimo, seja facultado ao juízo competente a fixação de regime de greve mais severo, em razão de tratarem de “serviços ou atividades essenciais” (Lei no 7.783/1989, arts. 9º a 11). [...] 6.4. Considerados os parâmetros acima delineados, a par da competência para o dissídio de greve em si, no qual se discuta a abusividade, ou não, da greve, os referidos tribunais, nos âmbitos de sua jurisdição, serão competentes para decidir acerca do mérito do pagamento, ou não, dos dias de paralisação em consonância com a excepcionalidade de que esse juízo se reveste. Nesse contexto, nos termos do art. 7º da Lei no 7.783/1989, a deflagração da greve, em princípio, corresponde à suspensão do contrato de trabalho. Como regra geral, portanto, os salários dos dias de paralisação não deverão ser pagos, salvo no caso em que a greve*

¹³ STF. MI 708/DF. Relator: Min. Gilmar Mendes. Data de Julgamento: 25.10.2007. Tribunal Pleno. Data de Publicação: DJe 31.10.2008. Transcrita apenas naquilo em que pertinente. Inteiro teor disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000002473&base=baseAcordaos>. Acesso em 20.11.2016. 16h00.



tenha sido provocada justamente por atraso no pagamento aos servidores públicos civis, ou por outras situações excepcionais que justifiquem o afastamento da premissa da suspensão do contrato de trabalho (art. 7º da Lei nº 7.783/1989, in fine). [...]

6.7. Mandado de injunção conhecido e, no mérito, deferido para, nos termos acima especificados, determinar a aplicação das Leis nos 7.701/1988 e 7.783/1989 aos conflitos e às ações judiciais que envolvam a interpretação do direito de greve dos servidores públicos civis. [destaquei]

A decisão, portanto, determinou que se aplicassem aos servidores – excepcionalmente, enquanto não sobrevinha legislação específica –, as disposições da Lei de Greve (Lei nº 7.783/89), devendo os Juízos originários, eventualmente e diante dos casos concretos que venham a julgar, fixar restrições mais severas ao paredismo na medida em que se trate de serviços de maior essencialidade.

Nesse sentido, em razão da analogia determinada, incide de forma inequívoca, tal qual reconhecido pela própria ementa original do julgado, o comando do *caput* do art. 7º da referida lei, segundo o qual:

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. [destaquei]

A regra paredista vigente pós Constituição de 1988, pois, encetou a não remuneração dos dias parados em virtude do exercício do direito de greve, pelo que não existe no ordenamento jurídico pátrio – excetuadas as condições excepcionais expressamente determinadas (que, por isso mesmo, configuram exceções) – base legal para a demanda por pagamento de dias parados.

Dessa feita, impende analisar as origens e argumentos da demanda funcionalista pela remuneração dos dias parados, a fim de que se possa entender a cumulação atingida no recentíssimo julgamento do Recurso Extraordinário nº 693.456/RJ.

4 A DEMANDA FUNCIONALISTA POR GREVE REMUNERADA E A DECISÃO DO STF

Apesar dos termos da decisão de 2007 – que já houvera esclarecido



suficientemente a aplicabilidade da regra inserta no art. 7º da Lei nº 7.783/89 ao regime provisório da greve na Administração –, repetida e continuamente os sindicatos representantes de servidores públicos grevistas recorreram ao Judiciário contra o desconto em folha dos dias parados durante as ações de suas categorias, logrando êxito, muitas vezes, perante Juízos singulares e Tribunais do país. Isso porque, como se sabe, não obstante a decisão do STF seja dotada de eficácia *erga omnes*, não possui poder vinculante perante as demais instâncias judiciais.

Dessa *indisciplina judiciária*¹⁴, pois, resultaram diversas decisões divergentes das balizas estabelecidas por ocasião do julgamento do MI 708/DF, que, não obstante contrárias ao entendimento do STF, ecoaram no mundo jurídico enquanto impugnadas pelas vias recursais adequadas, tendo nos longos anos de demora na reforma o efeito de estabelecer um cenário de dúvida e insegurança jurídica acerca da matéria – já decidida pela Suprema Corte.

O caso em comento (RE 693.456/RJ), pois – julgado em 27.10.2016 pelo Pleno do STF –, consubstancia o pináculo recursal dessas decisões divergentes, versando, especificamente, sobre mandado de segurança ajuizado por professores associados à FAETEC contra o Estado do Rio de Janeiro, questionador do *corte de ponto* realizado na folha dos servidores em virtude de greve levada a cabo no ano de 2006.

O núcleo do argumento jurídico dos grevistas na espécie¹⁵ – e que se costuma repetir, sem maiores variações, nos casos semelhantes – decorre da combinação de duas alegações principais: (i) o desconto dos dias parados esvazia o direito à greve, na medida em que retira do funcionário os meios de subsistência durante o paredismo; e (ii) a conjugação do princípio estrito da legalidade – que vincula os atos da Administração Pública – com a previsão do art. 45 da Lei nº 8.112/90¹⁶ impede o desconto de dias de greve por falta de

¹⁴ Termo empregado para expressar o não seguimento, por alguns Juízos e Tribunais, do entendimento esposado e orientado pela Suprema Corte.

¹⁵ STF. RE 693.456/RJ. Relator: Min. Dias Toffoli. Data de Julgamento: 27.10.2016. Tribunal Pleno. Data de Publicação: DJe 08.11.2016. Transcrita apenas naquilo em que pertinente. Inteiro teor disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4255687>. Acesso em 20.11.2016. 16h00.

¹⁶ Assim versa referido dispositivo: “Salvo por imposição legal, ou mandado judicial,



previsão legal específica. Contudo, em face das considerações exaradas nos pontos dois e três do presente artigo, é possível perceber que já se encontram refutados.

A um, destaque-se que a suspensão do contrato de trabalho durante os períodos de greve e a consequente não remuneração dos dias parados não é, de *per si*, um pressuposto da plenitude do direito à greve. Nesse sentido, são inúmeros os fundamentos, senão vejamos.

No campo histórico-teórico, tal qual observado anteriormente, tem-se que o paredismo representa a possibilidade jurídica de a coletividade organizada de trabalhadores empreender, de forma protegida, a paralisação da prestação dos serviços devidos ao empregador com a finalidade de pressão para melhora das suas condições laborais.

Contudo, se se considerasse que aos empregados grevistas, para além, ainda fossem devidos os salário do período parado, configurar-se-ia, em verdade, situação de desequilíbrio mais favorável aos reivindicadores, que disporiam de meios desproporcionais – subsídio financeiro sem contrapartida de labor – para manter paralizações por tempos indefinidos e tendencialmente longos, nos quais o maior prejudicado terminaria sempre por ser o empregador que, por isso mesmo, achar-se-ia em posição negocial desfavorável.

Por sua vez, no campo legal interno, não existe base jurídica para a pretensão, na medida em que o art. 7º da Lei nº 7.783/89 – que se aplica, atualmente e enquanto não sobrevenha lei específica, aos servidores públicos civis – é claro ao determinar a suspensão da contratualidade durante as greves, que invariavelmente conduz à não-obrigatoriedade de manutenção da remuneração.

Sob a perspectiva normativa internacional, ademais, vale destacar que a leitura conjugada das Convenções 87 e 151 da Organização Internacional do Trabalho¹⁷ indica o compromisso de extensão por parte dos países signatários, quando possível, dos direitos sociais e da liberdade sindical dos trabalhadores privados aos funcionários de suas Administrações Públicas, tendo em conta, sempre, a natureza das atividades prestadas.

nenhum desconto incidirá sobre a remuneração ou provento”.

¹⁷ Integralidade dos textos disponível, respectivamente, em <http://www.oitbrasil.org.br/content/liberdade-sindical-e-prote%C3%A7%C3%A3o-ao-direito-de-sindicaliza%C3%A7%C3%A3o> e <http://www.oitbrasil.org.br/node/501>. Acesso em 20.11.2016. 16h00.



Nesse sentido, é imperioso destacar que seria incoerente à realidade brasileira – desprovida de lei própria e permanente para regência da greve no setor público – assegurar-se regime de greve mais benéfico a servidores públicos do que a trabalhadores privados – como seria, de fato, se se autorizasse a remuneração, como regra, do paredismo do funcionalismo –, sobretudo tendo-se em conta que: (i) ao contrário do que se dá em uma relação de emprego, as atividades da Administração Estatal Direta (“empregador”) não têm natureza econômica, sendo, antes, serviços sociais destinados ou à preservação de funções de soberania ou à implementação de direitos fundamentais da população, sendo sempre, em tese e por isso, mais relevantes e essenciais do que atividades comerciais tradicionais; e (ii) o Estado, seja em virtude da sua forma de funcionamento, seja em razão de seu financiamento de base tributária-fiscal, não possui a mesma flexibilidade orçamental ou a margem financeira de uma empresa – ente privado destinado, per si, ao lucro – para negociar com seus servidores, não podendo, por isso mesmo, suportar uma pressão fiscal quase infinita de indivíduos (servidores) em detrimento da eficiência da alocação de escassos recursos públicos¹⁸.

Para além, o direito comparado reforça o alinhamento da posição brasileira à realidade da majoritária comunidade de países detentores de sistemas jurídicos de tradições romano-germânica e anglo-saxãs, que, tanto na esfera privada quando no âmbito público, tem por regra o não pagamento dos dias parados.

Revela-se contra factual, portanto, o argumento de que a não remuneração dos dias não trabalhados inviabiliza o exercício do direito de

¹⁸ Nesse sentido – e para maior aprofundamento no tema –, são as lições de Marcos Mendes, *in* SALTO (2016, pp. 300-301), segundo o qual “uma vez que os servidores [tenham] o direito constitucional de paralisarem as atividades, mas não [estejam] submetidos a regras explícitas de desconto dos dias parados, restrições a greves em áreas estratégicas ou demissão. O resultado é que greves no setor público ocorrem com mais frequência e duram mais que as do setor privado. Em 2012, de acordo com dados do Dieese, 74% das horas paradas por greve correspondem a movimentos paredistas de servidores públicos (embora estes representem apenas 25% da força de trabalho total). Em média, uma greve no setor público dura o equivalente a 172 horas de trabalho, contra apenas 46 horas no setor privado. Os gestores públicos ficam reféns desse poder desproporcional, o que tem dado aos servidores grande vantagem no conflito distributivo [...]”.



greve, sendo que tal demanda milita na contramão da lei pátria e da tradição jurídica internacional¹⁹. Em igual sentido, ainda, impende destacar a lição doutrinária de DALLARI (1990. p. 153):

Nenhum servidor pode ser punido simplesmente por fazer greve. *Isto nada tem a ver com a perda de remuneração em decorrência da ausência ao serviço. Consignar a ausência e proceder aos descontos devidos é um poder/dever da autoridade.* Esta, entretanto, não pode suspender ou demitir o servidor grevista pelo só fato da greve, ficando, todavia, ressalvada a possibilidade de responsabilização por abuso desse direito. [destaquei]

No que concerne ao argumento da impossibilidade de descontos em razão do princípio da legalidade, igualmente não se vislumbra acerto na demanda dos servidores. Isso porque, não obstante a Administração Pública tenha que se abster de praticar qualquer ato que a lei não preveja expressamente, a questão não pode ser deslindada sob a óptica da Lei nº 8.112/90 – na medida em que não é esse o diploma no qual se fundamenta o exercício da greve dos servidores –, mas sim, necessariamente, no espectro da Lei nº 7.783/89 cotejada com o acórdão prolatado pelo STF nos autos do MI 708/DF.

Enquanto o próprio direito paredista do funcionalismo não está amparado em lei específica e que, segundo o STF, a base normativa provisória para os parâmetros da greve no setor público é justamente a Lei nº 7.783/89, logicamente a autorização legal para o desconto deve ser lida e extraída da mesma norma cuja aplicação análoga enseja o exercício do direito. Do contrário, não apenas estar-se-ia a violar a interpretação sistemática e conglobada da lei, como também se daria a exclusão injustificada de um princípio fundante e imanente da greve do contexto analógico da aplicação, qual seja: a suspensão contratual que a paragem enseja.

E, mesmo que tal interpretação truncada, supostamente fundada na legalidade administrativa, pudesse ser cogitada, não faria sentido diante expressa manifestação da Suprema Corte, no próprio julgamento do Mandado de Injunção, de que “nos termos do art. 7º da Lei no 7.783/1989, a deflagração

¹⁹ Os fundamentos para essa afirmação encontram-se desenvolvidos no tópico dois deste estudo.



da greve, em princípio, corresponde à suspensão do contrato de trabalho. Como regra geral, portanto, os salários dos dias de paralisação não deverão ser pagos²⁰.

Em face dos argumentos encampados, portanto, e na linha das refutações aduzidas, manifestou-se o STF em igual sentido àquele do julgamento de 2007, reiterando a determinação de aplicação, às greves do serviço público, da regra geral insculpida no art. 7º da Lei nº 7.783/89. Confira-se o extrato da certidão de julgamento²¹:

[...] Decisão: O Tribunal, apreciando o tema 531 da repercussão geral, por unanimidade, conheceu em parte do recurso, e, por maioria, na parte conhecida, deu-lhe provimento para denegar a ordem, vencidos os Ministros Edson Fachin, Rosa Weber, Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski, que lhe negavam provimento. Em seguida, o Tribunal, por maioria, fixou tese nos seguintes termos: *“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 de acordo. O desconto será, contudo, incabível se ficar demonstrado que a greve foi provocada por conduta ilícita do Poder Público”*, vencido o Ministro Edson Fachin. Não participaram da fixação da tese a Ministra Rosa Weber e o Ministro Marco Aurélio. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 27.10.2016. [destaquei]

O provimento do Recurso Extraordinário do Estado do Rio de Janeiro é, portanto, apenas a confirmação do quanto já fora determinado por ocasião do julgamento do Mandado de Injunção nº 708/DF.

5 CONCLUSÕES

O entendimento esposado pelo Supremo Tribunal Federal e vertido

²⁰ Trecho da ementada do MI 708/DF, já supracitada no presente artigo.

²¹ STF. RE 693.456/RJ. Relator: Min. Dias Toffoli. Data de Julgamento: 27.10.2016. Tribunal Pleno. Data de Publicação: DJe 08.11.2016. Transcrita apenas naquilo em que pertinente. Inteiro teor disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4255687>. Acesso em 20.11.2016. 16h00.



no recente julgamento do RE 693.456/RJ presta-se tão e somente a corroborar o posicionamento do Colegiado consolidado há nove anos, quando do julgamento do MI 708/DF.

Cotejadas as decisões em tela, é possível verificar-se que os fundamentos e conclusões mantêm-se incólumes, refutando-se a argumentação encampada pelos servidores públicos diante do reforço da aplicabilidade do art. 7º da Lei nº 7.783/89 ao paredismo do funcionalismo, enquanto vija o regime jurídico provisório construído pela jurisprudência.

Nesse sentido, o *decisum* não apenas recusa o argumento de vedação dos descontos, ante o princípio da legalidade, ao amparo do art. 45 da Lei nº 8.112/90 – em face da necessidade de aferição conglobada da legalidade, diante do diploma analogamente aplicado (Lei nº 7.783/89) –, como igualmente refuta a tese de que a efetividade do direito à greve depende intrinsecamente da remuneração durante o exercício do paredismo.

Em relação à última tese, percebe-se que a posição da Suprema Corte vai ao encontro da lógica jurídica observável nos mais diversos ordenamentos ocidentais, bem como se encontra de acordo com os princípios juslaborais, ensejando o estabelecimento de uma posição mais equilibrada para negociações entre a Administração e seus servidores.

Por fim, pode-se concluir que a decisão não acarretou o qualquer tipo de retrocesso ou cerceamento do direito à greve, pois se limitou apenas a reforçar um determinado limite legal que virtualmente sempre se impôs como condicionante ao paredismo público, porque já constante da modulação originária determinadora de aplicação analógica da Lei nº 7.783/89.

REFERÊNCIAS

ABRANTES, José João. **Direito do trabalho II: direito da greve**. Reimpressão da edição de 2013. Coimbra: Almedina, 2014.

BARROS, Alice Monteiro de. **Curso de direito do trabalho**. 7. ed. São Paulo: LTr, 2011.

DALLARI, Adilson Abreu. **Regime constitucional dos servidores público**. 2. ed. São Paulo: RT, 1990.



EYLERT, Mario; SCHINZ, Reinhard. **Strike in the public sector.** [Erfurt]: Bundesarbeitsgericht, 2011.

FERNANDES, Francisco Liberal. **O direito de greve nos ordenamentos francês, alemão e italiano.** Coimbra: Universidade, 1988.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. **Manual esquemático de direito e processo do trabalho.** 10. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2002.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional.** 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de direito do trabalho:** história e teoria geral do direito do trabalho: relações individuais e coletivas do trabalho. 26. ed. São Paulo, Saraiva, 2011.

SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto. **Finanças públicas:** da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2016.

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

LEGAL CONSIDERATIONS ON THE DEMAND FOR THE RIGHT TO PAID STRIKE IN THE BRAZILIAN CIVIL PUBLIC SERVICE

ABSTRACT

The recent judgment of the Extraordinary Appeal (RE) nº 693.456/RJ by the Plenary of the



Brazilian Federal Supreme Court (STF) has been interpreted as an unfair restriction of the *right to strike* of the public servants. The understanding of this juridical question, however, demands, first and foremost, an accurate understanding of the working conditions of the present public sector strike's legal regime, as well as its origin and construction, in order to be possible to extract a legally-based conclusion about the decision. In this context, this article shall make brief legal, doctrinal and jurisprudential considerations about the intricacies that permeate and precede the dispute, with the purpose of a better understanding and contextualization of the legal unfeasibility of the demand for normal payment during the exercise of the right to strike in the civil public service.

Keywords: Strike. Effects. Paid strike. Public service. RE 693.456. Salary cutoff.

