

**GREVE E SINDICALIZAÇÃO DOS
SERVIDORES PÚBLICOS**

DIRCEU BUYS PINTO JÚNIOR

GREVE E SINDICALIZAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS

1. INTRODUÇÃO

Os direitos de greve e de sindicalização do servidor público civil estão disciplinados no art. 37, incisos VI e VII, da Constituição Federal. Estes incisos estão, estranhamente, incluídos no Capítulo VII, que trata da administração pública. Digo estranhamente porque a matéria de que tratam (greve e sindicalização) está contida no Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais), em seu Capítulo II, que regula os direitos sociais (arts. 8.º e 9.º). Ao meu ver, o legislador constituinte quis apenas reforçar a idéia de que o servidor público também possui aqueles direitos, possibilitando a restrição ao direito de greve, posto que os arts. 8.º e 9.º estenderam a sindicalização e a greve a *todos* os trabalhadores e isto, evidentemente, inclui o servidor público.

Além dos dispositivos constitucionais citados, há ainda referência ao direito de greve do servidor público na Lei n.º 7783/89, em seu art. 16. A redação dada a este artigo indica intenção do legislador de condicionar o exercício do direito de greve do servidor público à edição de lei complementar que discipline a matéria.

À toda evidência, trata-se de dispositivo absolutamente desnecessário, pois a Constituição Federal remete a regulamentação deste direito à lei complementar e não à lei ordinária. Portanto, trata-se de norma inconstitucional, na medida em que procura impedir o exercício do direito de greve até a edição da lei complementar, o que não consta da Constituição Federal. Note-se, ainda, que mesmo que a intenção do art. 37, inciso VII, da CF fosse a de somente conceder direito de greve ao servidor público a partir da lei complementar, não caberia à lei ordinária fazer qualquer referência ao assunto.

Assim, embora seja objeto de referência posterior, o disposto no art. 16 da Lei n.º 7783/89 não será considerado na análise que será feita a seguir, porque estranho à matéria discutida aqui.

2. GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS

A greve é a paralisação coletiva e temporária do trabalho, promovida por empregados, com a finalidade de obter melhores condições de trabalho para o grupo e categoria funcional. Embora sem repetição integral de seus termos, esta é a definição de greve para Arnaldo Sussekind e ela pode ser aplicada para todo e qualquer tipo de empregados, inclusive, é claro, ao servidor público.

Por ser genérico, o direito de greve consagrado no art. 9.º da Constituição Federal atinge o servidor público e a exclusão deste, se fosse o caso, somente poderia ocorrer de forma expressa. Por isso, o direito de greve do servidor público não foi instituído no art. 37, inciso VII, da Constituição Federal, mas em seu art. 9.º Aliás, isto fica claro quando se observa que o art. 37, como já dito, está incluído no Capítulo VII, que trata da administração pública, o qual faz parte do Título III, que regula a Organização do Estado. Sem dúvida que o inciso VII do art. 37 ficaria melhor localizado como parágrafo do art. 9.º ou, no máximo, no art. 39, que trata das garantias do servidor.

Em vista disto, a Constituição Federal faz restrição ao direito de greve do servidor público, ou melhor, admite a possibilidade de criação de restrições através de lei complementar. No entanto, repito, o servidor público tem direito assegurado à greve em função do art. 9.º, que é genérico e se refere a direito fundamental e, como tal, tem o referido artigo aplicação imediata, por força do art. 5.º, § 1.º, da CF.

Esta, porém, não é a posição adotada pela maioria, seja na doutrina, seja na jurisprudência, o que é preciso reconhecer.

A título de exemplo, cito decisão proferida pelo E. Tribunal de Justiça do Paraná que, em decisão unânime de sua composição plena, concluiu que o art. 37, inciso VII, da Constituição Federal depende de complementação legislativa e não existe direito de greve ao servidor público até a edição de lei complementar (Ac. n.º 1109/90, proferido no MS n.º 210/89 — rel. Des. Adolpho Pereira).

No mesmo sentido concluiu o Ministro Almir Pazzianoto Pinto, do Tribunal Superior do Trabalho, em matéria publicada na revista LTr de fevereiro de 1990, entendendo necessária a

edição de lei complementar “que defina os termos e os limites em que será exercitado o direito que ali apenas se anuncia”.

Em minha opinião, esta interpretação tem explicação histórica. É que pela primeira vez foi concedido ao servidor público o direito de greve e o receio das conseqüências deste direito é evidente. Aliás, este fato não ocorre apenas com o direito de greve. Há grande preocupação com toda e qualquer vantagem ou direito atribuído ao servidor público que o considere em igualdade de condições com os demais trabalhadores. A rigor, a idéia dominante desde há muito tempo é a de que o servidor público não é um trabalhador comum. Este raciocínio, no entanto, vai desaparecendo na proporção em que o Estado amplia sua área de atuação e seus servidores passam a ocupar espaço disputado também pela iniciativa privada, havendo até mesmo concorrência.

Em outros países fato semelhante aconteceu, como na França, que enfrentou o problema quando da Constituição de 1946. Naquele País, havia séria resistência ao direito de greve do servidor público e, mesmo não havendo qualquer restrição na norma constitucional, aquele direito foi sendo reconhecido pela jurisprudência de forma lenta e gradual. Na verdade, o que levou a aceitação do direito de greve dos servidores públicos franceses foi o aumento do número de funcionários, o que decorreu da atuação do Estado em diversas áreas e a participar do mercado através de monopólios ou de concorrência com a iniciativa privada. Em conseqüência, houve maior integração entre as relações de trabalho do servidor público e do particular, até a quase igualdade.

Na Itália, a Constituição não faz restrições ao servidor público, posto que a norma que instituiu o direito de greve é genérica.

Mesmo assim, havia uma corrente que excluía os servidores públicos deste direito, embora a restrição ficasse limitada aos funcionários que denominamos de estatutários, já que em relação àqueles cuja contratação é comum, submetida ao direito privado, não havia dúvida quanto ao direito de greve. Note-se que, em nosso País, esta distinção não existe, quanto ao direito de greve, o que não deixa de ser um dado interessante, pela diferenciação existente em outros países.

A corrente predominante na Itália, porém, é a que reconhece ao servidor público o direito de greve pelo argumento simples, mas irretorquível, de que a norma constitucional não faz qualquer distinção ou restrição a nenhum tipo de trabalhador.

No Brasil, a situação é bastante semelhante, posto que o art. 9.º da Constituição Federal, que estabelece direito fundamental, não afasta os servidores públicos. Por sua vez, o art. 37, inciso VII, da CF prevê a possibilidade de lei complementar limitar este direito, o que até o momento não ocorreu, inexistindo, portanto, qualquer limitação.

Há ainda uma outra corrente, defendida por Octávio Bueno Magano em trabalho publicado recentemente no Jornal Trabalhista, editado em Brasília. Entende o eminente professor da USP que é inegável o direito de greve dos servidores públicos, o qual pode ser exercido, mas, até a edição da lei complementar, devem ser observadas as limitações existentes para os demais trabalhadores.

Entendo que este posicionamento é ainda mais difícil de se defender do que aquele que nega o direito de greve aos servidores públicos totalmente, até a edição de lei complementar.

Em primeiro lugar, porque a própria Constituição estabelece que a limitação será definida em lei complementar, enquanto que as restrições do direito de greve dos demais trabalhadores foram enunciadas por lei ordinária (Lei n.º 7783/89).

Em segundo lugar, a própria lei que o professor Magano pretende aplicar exclui, expressamente, o servidor público de sua abrangência, em seu art. 16.

Por tudo o que foi acima mencionado, concluo que o direito de greve é assegurado ao servidor público, como a todos os trabalhadores, pelo art. 9.º da Constituição Federal, o qual tem imediata aplicação por se tratar de direito fundamental, na forma do que estabelece o art. 5.º, § 1.º, da Constituição Federal. Por esta razão, até que seja editada a lei complementar de que trata o art. 37, inciso VII, da CF, nenhuma restrição existe ao exercício do direito de greve por parte do servidor público. Esta conclusão, porém, não afasta a aplicação do § 2.º, do art. 9.º, da CF, que trata da responsabilidade decorrente dos abusos cometidos durante a greve, já que a norma também tem caráter geral, alcançando os servidores públicos.

3. SINDICALIZAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Como já afirmei anteriormente, o direito de sindicalização do servidor público está disciplinado no art. 37, inciso VI, da Constituição Federal, reforçando o que dispõe o art. 8.º. Repito que o direito de sindicalização de todos os trabalhadores, inclusive dos servidores públicos, está assegurado pelo art. 8.º da CF e não pelo inciso VI do art. 37, o qual apenas reafirma expressamente a concessão do direito.

Partindo desta idéia, entendo que o servidor público tem a mesma liberdade de se sindicalizar concedida aos demais trabalhadores pelo já citado dispositivo constitucional, aplicando-se inclusive o disposto nos incisos daquele artigo.

Entretanto, também aqui as opiniões não são convergentes, pois entendem alguns que não há qualquer restrição ao direito de sindicalização dos servidores públicos, ante os termos do art. 37, inciso VI da CF.

Ao meu ver, o equívoco deste posicionamento é idêntico ao do direito de greve, isto é, a norma constitucional que instituiu o direito de sindicalização ao servidor público é o art. 8.º e não o inciso VI do art. 37, como sustentam os partidários desta corrente.

A causa desta interpretação pode ser creditada à má colocação do dispositivo, posto que, se necessário reafirmar a extensão do direito ao servidor público, a referência deveria constar de parágrafo do art. 8.º, como ocorreu em relação à organização de sindicatos rurais e de colônias de pescadores (parágrafo único, do art. 8.º da CF). Se tal fosse feito, creio que não se poderia sustentar que a categoria dos servidores públicos foi aquinhoadada com mais liberdade do que os demais trabalhadores, no que se refere ao direito de sindicalização.

É preciso observar que não existe nenhuma justificativa que levasse o legislador constituinte a tratar de forma mais benéfica o servidor público. Aliás, como já dito, a história mostra que o inverso seria o mais provável, criando maiores dificuldades à sindicalização destes trabalhadores, pois até mesmo a Convenção n.º 87 da OIT evitou referência *expressa* ao servidor público. A rigor, interpretou-se que a referida Convenção reconheceu a este o direito de sindicalização porque admite limitações e restrições aos servidores militares e à polícia, silenciando quanto aos servidores civis.

Note-se que não há contradição deste posicionamento com o relativo ao direito de greve. Isto porque o inciso VII estabelece que as limitações serão efetuadas por lei complementar e como esta ainda não existe, não é possível admitir-se qualquer restrição à greve. No caso da sindicalização, o inciso VI do art. 37 da CF não se refere a qualquer lei, o que atrai a imediata e integral aplicação do art. 8.º, que é o verdadeiro criador deste direito.

Entretanto, é possível que lei futura venha a regular a matéria, embora não possa impor limitações ao direito de sindicalização, o que me parece razoável e até necessário, em face das características especiais do servidor público, o qual não

possui enquadramento sindical. Apesar de legítima a atuação e organização de sindicatos de servidores públicos na forma atual da legislação, entendo que seria conveniente a edição de lei reguladora do assunto, o que pode até mesmo tornar mais autênticos e atuantes tais entidades, evitando-se que se percam pelo gigantismo ou pela reunião de trabalhadores em situação desigual e sem qualquer identidade entre si.

Em que pese fugir um pouco do assunto proposto, faço o registro de que o sindicato de servidor público pode figurar como parte em dissídio coletivo, desde que não se discuta cláusula econômica, uma vez que os vencimentos dos funcionários públicos são revistos sempre nos mesmos índices e datas, na forma do que estabelece de maneira expressa o art. 37, inciso X, da Constituição Federal. Por isso, é inviável a fixação de reajustes através de dissídio coletivo para os servidores integrantes de determinado sindicato, o que reduz a discussão, em dissídio coletivo para esta categoria, as cláusulas referentes às condições de trabalho.

Registre-se, também, que tudo o que aqui foi dito refere-se a todos os servidores civis, estatutários ou regidos pela CLT, sendo que, evidentemente, a Justiça do Trabalho somente poderá examinar os casos em que figurem apenas os chamados celetistas. Aliás, isto vem reforçar a necessidade de se instituir, com urgência, o regime único do servidor público, terminando-se de vez com esta incômoda divisão.

4. CONCLUSÃO

Para terminar e resumir os pontos de vista aqui expostos, temos:

1.º — O direito de greve foi instituído também ao servidor público pelo art. 9.º da Constituição Federal e o art. 37, inciso VII, apenas prevê a possibilidade de se criar restrições a este direito através de lei complementar;

2.º — Enquanto não for publicada a lei complementar prevista no art. 37, inciso VII, da Constituição Federal, nenhuma restrição existe ao direito de greve do servidor público, por se tratar de direito fundamental de aplicação imediata, em face do disposto no art. 5.º, § 1.º, da Constituição Federal;

3.º — O direito de sindicalização do servidor público foi instituído pelo art. 8.º da Constituição Federal e o art. 37, inciso VI, apenas reafirma este direito de forma expressa;

4.º — Ao servidor público são aplicáveis os incisos do art. 8.º da Constituição Federal, com sujeição, portanto, das regras relativas à sindicalização dos demais trabalhadores.