

JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS

SERVIDOR PÚBLICO — DIREITO DE GREVE — TRF DA 4ª REGIÃO

APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 2001.72.00.007607-6/SC

Relator: Des. Federal Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz
Apelante: Departamento Nacional de Produção Mineral
Advogado: José Diogo Cyrillo da Silva
Apelado: Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Federal de Santa Catarina — SINTRAFESC
Advogado: Luiz Fernando Silva e outros

EMENTA

CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO. DIREITO DE GREVE. ART. 37, VII, DA CF/88. DESCONTOS. DIAS DE PARALISAÇÃO. DECRETO Nº 1.480/95. CONSTITUCIONALIDADE. JURISPRUDÊNCIA DO STF.

1. O art. 37, VII, da CF/88 está a exigir a regulamentação pela legislação, sendo norma de eficácia limitada.

A respeito, leciona Celso BASTOS em seu *Curso de Direito Administrativo*, 2002, pp. 430/1, *verbis*:

“O direito de greve é assegurado no inc. VII do art. 37. Tal como acontece com o direito à livre sindicalização, o de greve comporta uma análise tanto ao nível dos trabalhadores em geral quando dos servidores públicos. No primeiro caso assegura o direito de greve com as ressalvas constantes do seu parágrafo único, que estipula caber à lei definir os serviços ou atividades essenciais e dispor sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade. No segundo caso, assegura o inc. VII do art. 37 o direito de greve aos servidores públicos, que será exercido nos termos e nos limites definidos em lei

específica. Examinaremos, com maior detença, a greve no setor público porque é algo que assume uma gravidade muito maior do que no setor reservado aos particulares. A Constituição de 67/69 proíbia expressamente a greve nos serviços públicos e atividades essenciais definidas em lei. A atual introduziu, sem dúvida, uma sensível alteração, contemplando como algo ‘em tese’ exercitável. Dizemos ‘em tese’ porque a eficácia desse preceito depende de legislação integradora, qual seja, lei específica. Não se trata aqui de outra espécie normativa, mas sim de uma lei ordinária federal, que deverá tratar somente daquela matéria.

Embora não se desconheça o fato de que mesmo as normas demandantes de integração produzem certos efeitos, no caso não há possibilidade alguma, em nosso entender, de se inovar o preceito constitucional para legiti-

mar greves exercidas no setor público, sobretudo na Administração centralizada. A absoluta ausência de normatividade complementar priva o preceito de eficácia. A prática da greve nesse setor torna-se necessariamente ilegal por falta de escoro jurídico.

De outra parte, a greve contra os Poderes Públicos encerra certa dose de paradoxo. Os efeitos nocivos não recaem fundamentalmente na própria pessoa jurídica a que o servidor se vincula. Atingem toda a coletividade. Daí por que se apresenta ela extremamente injusta. Há setores que repelem de forma veemente a paralisação da sua atividade. É revoltante que no serviço médico se possa criar perigo de vida à população em nome de puras reivindicações salariais, da mesma forma que muitos outros setores poderiam pôr em risco valores extremamente importantes da organização da vida social. Não que alguém possa imaginar que ao Estado seja lícito explorar o trabalho humano e que este não tenha qualquer arma para fazer valer a sua insurgência. O que parece irrecusável admitir é que há muitos meios alternativos para atingir tal pretensão salarial.

Com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 19/98 ao inc. VII do art. 37 da Constituição, urge, pois, a edição da lei específica que definirá os limites em que o direito de greve poderá ser exercido, já que tal direito, referido no art. 9º da Constituição, não se aplica aos servidores públicos. Na redação original do inc. VII, exigia-se lei complementar para a integração do preceito. É justamente por esse fato que a Lei n. 7.783, de 28.06.1989, que disciplina esse direito, estabelece no seu art. 16 que, 'para os fins previstos no art. 37, inc. VII, da Constituição, lei complementar definirá os termos e os limites em que o direito de greve poderá ser exercido'. De um 'quorum' de maioria absoluta, passou-se agora exigir o de maioria simples. É essa lei específica que estabelecerá os termos do direito de greve dos servidores públicos."

Assim, o Decreto nº 1.480/95 não viola o art. 84, IV, da CF/88.

A respeito, deliberou o STF, verbis:

EMENTA: 1. 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 licitude 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 seqüências administrativas, disciplinares ou não (precedente: ADInMC 1306, 30.6.95). II. ADIn: legitimação ativa: COBRAPOL — Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais civis. (STF. Julgamento Tribunal Pleno em 20/05/1998 Min. Rel. Sepúlveda Pertence ADIMC — 1696 / SE).

Dessa forma, nada impede o Administrador Público de proceder ao desconto dos dias não trabalhados pelos servidores públicos em decorrência da greve nos serviços públicos.

Nesse sentido, a lição de Eric DEVAUX, in *La Grève Dans Les Services Publics*, PUF, Paris, 1995, t. II, pp. 640/1, verbis:

"Que le droit de grève s'exerce dans le secteur privé ou dans le secteur public, les grévistes devront subir les conséquences de leur action. Ces conséquences ne sont pas, comme on le verra, de nature différente selon le secteur — public ou privé — auquel appartiennent les grévistes, néanmoins, eu égard aux contraintes imposées par les règles spécifiques applicables au personnel des services publics, elles obéissent à des règles propres à ce secteur d'activité. Ainsi, tous les agents avant cessé leur activité pour exercer leur droit de grève subiront une retenue sur traitement. En outre, ceux qui ont participé à une grève illicite ou aquí ont commis des actes fautifs à l'occasion d'un mouvement de grève se verront infliger des sanctions disciplinaires."

Nesse sentido, ainda, deliberou o Conselho de Estado da França, em 23.10.1964, verbis:

"Ainsi le fondement du pouvoir réglementaire du Ministre en matière de limitation de l'exercice du droit de grève est-il à trouver dans le pouvoir réglementaire plus général à lui dévolu pour assurer le fonctionnement des services relevant de son autorité."

Ce pouvoir de réglementation de l'exercice du droit de grève s'étend, d'après votre jurisprudence, à toutes les mesures propres à prévenir les mouvements de grève qui auraient un caractère abusif en raison de leurs conséquences sur le fonctionnement du service. Parmi les mesures de réglementation dont vous avez admis, sous certaines conditions, la légalité, il est possible de mentionner celles qui tendaient à assurer le fonctionnement de services dont la continuité est indispensable à l'action gouvernementale (S., 28 novembre 1958, Lepouse; 10 juin 1959, Syndicat National du Personnel des Préfectures) ou à l'exercice de la fonction préfectorale (décision Dehaene), ou encore à la sécurité des personnes et des biens (26 octobre 1960, Syndicat Général de la Navigation aérienne et S., 19 janvier 1962, Bernadet, déjà cité). Plus généralement la continuité nécessaire de services considérés comme de première utilité justifie des limitations à l'exercice du droit de grève (v., s'agissant de services d'informations, 14 mars 1956, Hublin).

Il nous paraît résulter de cette jurisprudence que l'objet des mesures de réglementation de l'exercice du droit de grève est en définitive et dans tous les cas, le maintien de la continuité du service autant qu'il est nécessaire pour pourvoir aux exigences de l'ordre public. Cette dernière notion d'ordre public est d'ailleurs utilisée dans vos décisions, si bien que le pouvoir réglementaire du Ministre, tout en ayant pour objet la continuité du service, n'est pas ici sans parenté avec un pouvoir de police, et son usage se trouve soumis aux mêmes règles."

(In Revue Du Droit Public et de la Science Politique, 1964, L.G.D.J., pp. 1.214-5)

Outra não é a jurisprudência da Corte Constitucional Italiana, *verbis*:

"La position du Juge constitutionnel est donc la suivante: tous les agents publics sont titulaires du droit de grève, à l'exception de ceux d'entre eux qui exercent leurs fonctions dans des services ayant en charge des intérêts généraux que la Constitution considère comme éminents, services qu'il qualifie "d'essentiels"."

(Jean-Claude Escarras, in La Cour Constitutionnelle Italienne et le Droit de Greve, Economica, Paris, p. 69)

Portanto, legítimo o poder regulamentar exercido com a edição do Decreto nº 1.480/95, na ausência de regulamentação do art. 37, VII, da CF/88, disciplinando as consequências administrativas da greve no serviço público federal.

2. Precedentes do STF.

3. Provimento da apelação e da remessa oficial.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos entre as partes acima indicadas, decide a Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por maioria, dar provimento à apelação e à remessa oficial, nos termos do relatório, voto e notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Porto Alegre, 22 de outubro de 2002.

Des. Federal Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz — Relator

RELATÓRIO

O parecer do MPF, a fls. 208/9, expõe com precisão a controvérsia, *verbis*:

"1— Trata-se de recurso de apelação interposto pelo Departamento Nacional de Produção Mineral — DNPM contra sentença do juízo federal da 3ª Vara de Florianópolis/SC, proferida nos autos de Mandado de Segurança Coletivo impetrado pelo Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Federal no Estado de Santa Catarina — SINTRAFESC, contra ato imputado ao Exmo. Sr. Chefe do 11º Distrito do Departamento Nacional de Produção Mineral, onde se concedeu parcialmente a segurança, para apenas declarar a inconstitucionalidade do Decreto nº 1.480, de 03 de maio de 1995.

Como se depreende dos autos, o Governo Federal, sob o fundamento da falta de auto-

rização legal, orientou o pessoal da Administração Direta, Autárquica e Fundacional a descontar os dias de paralisação determinados pela greve realizada pelos servidores públicos federais, fato que, no âmbito do DNMP, foi implementado pelo Chefe do 11º Distrito.

Sustentou o sindicato impetrante, sob o ponto de vista jurídico, que o ato objeto de questionamento caracteriza-se como desrespeitoso ao preceito constitucional previsto no art. 37-X da Constituição Federal (direito a reajuste anual), bem como ao seu inciso VII (omissão na regulamentação do direito de greve), além da inconstitucionalidade do Decreto nº 1.480/95 (ato de natureza autônoma, isto é, não regulamentador de lei), razão pela qual requereu, de forma liminar e definitiva, provimento determinando à autoridade apontada como coatora que se esquive de realizar o desconto remuneratório dos dias parados.

A autoridade impetrada apresentou informações alegando constitucionalidade e legalidade do Decreto nº 1.480/95.

Liminar deferida.

Sentença de primeiro grau, sob o entendimento de que o vencimento é a contraprestação do serviço e de que inexistente causa legal para pagar a quem não trabalha, concedeu parcialmente a segurança postulada apenas para declarar a inconstitucionalidade, no caso concreto, do Decreto nº 1.480, de 03 de maio de 1995, por violação ao art. 84, IV, da Constituição Federal.

Irresignado, o DNMP interpôs recurso de apelação, onde defendeu a licitude dos descontos face à greve dos servidores.

O cerne da questão, pois, ao lado de matéria processual, consiste em examinar se a ausência de lei federal regulamentadora do exercício do direito de greve inviabiliza o seu exercício em qualquer situação, autorizando o desconto dos dias não trabalhados.”

É o relatório.

Peço dia.

Des. Federal Carlos Eduardo Thompson
Flores Lens — Relator

Conheço da apelação e da remessa oficial e dou-lhes provimento.

A matéria dos autos restou apreciada pela Corte, quando do julgamento da AC nº 2000.72.00.006627-3 de que fui relator, *verbis*:

“ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO. DIREITO DE GREVE DESCONTOS. DIAS DE PARALISAÇÃO.

1. O preceito constitucional que reconheceu o direito de greve ao servidor público civil constitui, nos termos da jurisprudência do STF, norma de eficácia limitada dependendo, para atuar plenamente, da edição de lei especial.

2. O direito de greve é assegurado aos servidores públicos mas, na ausência de regulamentação do preceito constitucional, não são ilegítimos os descontos efetuados em razão dos dias não trabalhados.

3. Jurisprudência do STJ.

4. Provimento da apelação e da remessa oficial.”

Nesse sentido, a jurisprudência do STF, *verbis*:

“SUSPENSÃO DE SEGURANÇA — DECISÃO MONOCRÁTICA.

Em face da urgência reclamada, aprecio o pedido, após a Manifestação da Procuradoria-Geral da República, observando, inicialmente, que ‘a competência do Presidente do STF, para conhecer do pedido de suspensão de segurança, resulta da fundamentação de natureza constitucional da causa’ (AGRSS 302) e, nesse pedido, ‘não se examinam as questões da causa em que deferido o ‘writ’ ou a liminar, mas, apenas, se ocorre, com tal deferimento, hipótese de risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública’ (AGRSS 341).

Fixados esses parâmetros, deve-se considerar que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do MI 20, Relator Ministro Celso de Mello, assentou que ‘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'. Conseqüentemente, tendo a Corte fixado o entendimento de que a mencionada lacuna técnica inviabiliza o exercício do direito de greve dos servidores públicos, conclui-se que a falta deles ao trabalho, por esse motivo, não pode ser abonada, com o pagamento dos respectivos vencimentos, sem que isso implique grave — e provavelmente irreversível — lesão à ordem administrativa das Universidades, conforme exposto pela requerente, principalmente levando-se em conta a extensão do movimento paredista, que envolve milhares de professores e perdura há mais de trinta dias.

Ante o exposto, e adotando o parecer do ilustre Procurador-Geral da República, defiro o pedido de suspensão de segurança ora requerido, até o trânsito em julgado da decisão proferida nos autos principais, (STF, Ministro Ilmar Galvão, SS-2061/DF, publ. 10.10.01), julg. 04.10.01

(grifo nosso)

Ora, como sabido, o art. 37, VII, da CF/88 está a exigir a regulamentação pela legislação, sendo norma de eficácia limitada.

A respeito, leciona Celso BASTOS em seu Curso de Direito Administrativo, 2002, pp. 430/1, verbis:

“O direito de greve é assegurado no inc. VII do art. 37. Tal como acontece com o direito à livre sindicalização, o de greve comporta uma análise tanto ao nível dos trabalhadores em geral quanto dos servidores públicos. No primeiro caso assegura o direito de greve com as ressalvas constantes do seu parágrafo único, que estipula caber à lei definir os serviços ou atividades essenciais e dispor sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade. No segundo caso, assegura o inc. VII do art. 37 o direito de greve aos servidores públicos, que será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica.

Examinaremos, com maior detença, a greve no setor público porque é algo que assume

uma gravidade muito maior do que no setor reservado aos particulares. A Constituição de 67/69 proíbia expressamente a greve nos serviços públicos e atividades essenciais definidas em lei. A atual introduziu, sem dúvida, uma sensível alteração, contemplando como algo ‘em tese’ exercitável. Dizemos ‘em tese’ porque a eficácia desse preceito depende de legislação integradora, qual seja, lei específica. Não se trata aqui de outra espécie normativa, mas sim de uma lei ordinária federal, que deverá tratar somente daquela matéria.

Embora não se desconheça o fato de que mesmo as normas demandantes de integração produzem certos efeitos, no caso não há possibilidade alguma, em nosso entender, de se inovar o preceito constitucional para legitimar greves exercidas no setor público, sobretudo na Administração centralizada. A absoluta ausência de normatividade complementar priva o preceito de eficácia. A prática da greve nesse setor torna-se necessariamente ilegal por falta de escoro jurídico.

De outra parte, a greve contra os Poderes Públicos encerra certa dose de paradoxo. Os efeitos nocivos não recaem fundamentalmente na própria pessoa jurídica a que o servidor se vincula. Atingem toda a coletividade. Daí por que se apresenta ela extremamente injusta. Há setores que repelem de forma veemente a paralisação da sua atividade. É revoltante que no serviço médico se possa criar perigo de vida à população em nome de puras reivindicações salariais, da mesma forma que muitos outros setores poderiam pôr em risco valores extremamente importantes da organização da vida social. Não que alguém possa imaginar que ao Estado seja lícito explorar o trabalho humano e que este não tenha qualquer arma para fazer valer a sua insurgência. O que parece irrecusável admitir é que há muitos meios alternativos para atingir tal pretensão salarial.

Com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 19/98 ao inc. VII do art. 37 da Constituição, urge, pois, a edição da lei específica que definirá os limites em que o direito de greve poderá ser exercido, já que tal direito, referido no art. 9º da Constituição, não se aplica aos servidores públicos. Na

redação original do inc. VII, exigia-se lei complementar para a integração do preceito. É justamente por esse fato que a Lei n. 7.783, de 28.06.1989, que disciplina esse direito, estabelece no seu art. 16 que, 'para os fins previstos no art. 37, inc. VII, da Constituição, lei complementar definirá os termos e os limites em que o direito de greve poderá ser exercido'. De um 'quorum' de maioria absoluta, passou-se agora a exigir o de maioria simples. É essa lei específica que estabelecerá os termo do direito de greve dos servidores públicos."

Assim, o Decreto nº 1.480/95 não viola o art. 84, IV, da CF/88.

A respeito, deliberou o STF, *verbis*:

EMENTA: I. 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 licitude 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: ADIn/MC 1306, 30.6.95). II. ADIn: legitimação ativa: COBRAPOL — Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais civis. (STF, Julgamento Tribunal Pleno em 20.05.1998 Min. Rel. Sepúlveda Pertence ADIMC — 1696 / SE)

Dessa forma, nada impede o Administrador Público de proceder ao desconto dos dias não trabalhados pelos servidores públicos em decorrência da greve nos serviços públicos.

Nesse sentido, a lição de Eric DEVAUX, in *La Grève Dans Les Services Publics*, PUF, Paris, 1995, t. II, pp. 640/1, *verbis*:

"Que le droit de greve s'exerce dans le secteur privé ou dans le secteur public, les grévistes devront subir les conséquences de leur action. Ces conséquences ne sont pas, comme on le verra, de nature différente selon le secteur — public ou privé — auquel appartiennent les grévistes, néanmoins, eu égard aux contraintes imposées par les règles spécifiques applicables au personnel des services publics, elles obéissent à des règles pro-

pres à ce secteur d'activité. Ainsi, tous les agents ayant cessé leur activité pour exercer leur droit de greve subiront une retenue sur traitement. En outre, ceux qui ont participé à une greve illicite ou qui ont commis des actes fautifs à l'occasion d'un mouvement de greve se verront infliger des sanctions disciplinaires."

Nesse sentido, ainda, deliberou o Conselho de Estado da França, em 23.10.1964, *verbis*:

"Ainsi de fondement du pouvoir réglementaire du Ministre en matière de limitation de l'exercice du droit de greve est-is à trouver dans le pouvoir réglementaire plus général à lui dévolu pour assurer le fonctionnement des services relevant de son autorité."

Ce pouvoir de réglementation de l'exercice du droit de greve s'étend, d'après votre jurisprudence, à toutes les mesures propres à prévenir les mouvements de greve qui auraient un caractère abusif en raison de leurs conséquences sur le fonctionnement du service. Parmi les mesures de réglementation dont vous avez admis, sous certaines conditions, la légalité, il est possible de mentionner celles qui tendaient à assurer le fonctionnement de services dont la continuité est indispensable à l'action gouvernementale (S., 28 novembre 1958, Lepouse; 10 juin 1959, Syndicat National du Personnel des Préfectures) ou à l'exercice de la fonction préfectorale (décision Dehaene), ou encore à la sécurité des personnes et des biens (26 octobre 1960, Syndicat Général de la Navigation aérienne et S., 19 janvier 1952, Bernadet, déjà cité). Plus généralement la continuité nécessaire de services considérés comme de première utilité justifie des limitations à l'exercice du droit de greve (v., s'agissant de services d'informations, 14 mars 1956, Hublin).

Il nous paraît résulter de cette jurisprudence que l'objet des mesures de réglementation de l'exercice du droit de greve est en définitive et dans tous les cas, le maintien de la continuité du service autant qu'il est nécessaire pour pourvoir aux exigences de l'ordre public. Cette dernière notion d'ordre public est d'ailleurs utilisée dans vos décisions, si bien que le pouvoir réglementaire du Minis-

tre, tout en ayant pour objet la continuité du service, n'est pas ici sans parenté avec un pouvoir de police, et son usage se trouve soumis aux mêmes règles."

(In Revue Du Droit Public et de la Science Politique, 1964, L.G.D.J., pp. 1.214-5)

Outra não é a jurisprudência da Corte Constitucional Italiana, *verbis*:

"La position du Juge constitutionnel est donc la suivante: tous les agents publics sont titulaires du droit de grève, à l'exception de ceux d'entre eux qui exercent leurs fonctions dans des services ayant en charge des intérêts généraux que la Constitution considère comme éminents, services qu'il qualifie "d'essentiels"."

(Jean-Claude Escarras, in La Cour Constitutionnelle Italienne et le Droit de Greve, Economica, Paris, p. 69)

Portanto, legítimo o poder regulamentar exercido com a edição do Decreto nº 1.480/95, na ausência de regulamentação do art. 37, VII, da CF/88, disciplinando as conseqüências administrativas da greve no serviço público federal.

Por esses motivos, conheço da apelação e da remessa oficial e dou-lhes provimento, julgando improcedente o writ, observada a Súmula 512 do STF.

É o meu voto.

Des. Federal Carlos Eduardo Thompson
Flores Lenz — Relator