

## O MANDADO DE INJUNÇÃO PARA GARANTIR O DIREITO FUNDAMENTAL À IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTO E À REVISÃO ANUAL DO SERVIDOR PÚBLICO

THE ROLE OF THE ORDER OF INJUNCTION IN GUARANTEEING THE FUNDAMENTAL RIGHT OF IRREDUCIBILITY AND YEARLY REVISION OF THE CIVIL SERVANT'S SALARY

Carolina Bastos Siqueira\*  
Elda Coelho de Azevedo Bussinger\*\*

\* Doutoranda pelas Faculdades de Direito de Vitória, FDV, Brasil. Mestre em Direito em 2013 pela Faculdade de Direito de Vitória, FDV, Brasil. Especialista em Direito Empresarial do trabalho em 2009 pela Fundação Getúlio Vargas, FGV, Brasil. Graduada em Direito em 2001 pela Universidade Vila Velha, UVV, Brasil. Email: carolbastos@msn.com.

\*\* Doutora em Direito em 2014 pela Universidade de Brasília, UnB, Brasil. Mestre em Direito em 2008 pelas Faculdades de Direito de Vitória, FDV, Brasil. Graduada em Direito em 2002 pelas Faculdades de Direito de Vitória, FDV, Brasil. Email: elda@fdv.br.

**Como citar:** SIQUEIRA, Carolina B.; BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 21, n. 3, p.70-98, nov. 2017. DOI: 10.5433/2178-8189.2017v21n3p70. ISSN: 2178-8189.

**Resumo:** O artigo analisa, a partir da metodologia dialética, a utilização do Mandado de Injunção para compelir o Poder Executivo e o Poder Legislativo a produzir a legislação obrigatória para concessão da revisão anual dos subsídios dos servidores públicos, partindo da importância da remuneração e de sua condição de direito fundamental do trabalhador. Posteriormente, avalia a função dos Sindicatos na garantia dos direitos das categorias. Verifica, também, o papel essencial do Judiciário como garantidor dos direitos fundamentais e sua operacionalização por meio de ações, como o

Mandado de Injunção.

**Palavras-chave:** Revisão anual dos subsídios. Servidor público. Mandado de injunção. Omissão legislativa. Igualdade.

**Abstract:** This paper analyzes, with the dialectical methodology, the utilization of the ‘order of injunction’ to compel the Executive and Legislative Branch to produce the mandatory legislation for the annual review of civil servants’ subsidies – based on the importance of remuneration as a Fundamental Right of the worker. Subsequently, this research assesses the role of Labor Unions in ensuring these category’s rights; verifies the essential role of the Judiciary as its protector; and analyzes its operationalization by mean of action, such as the Order of Injunction.

**Keywords:** Annual review of subsidies. Civil servant. Order of Injunction. Legislative omission. Equality.

## INTRODUÇÃO

O princípio da irredutibilidade remuneratória e a revisão geral anual dos vencimentos, que protegem o poder de compra da remuneração dos servidores públicos, vêm sendo constantemente ignorados pelo Poder Público. As entidades sindicais, responsáveis pela defesa e representação das categorias de servidores, enfrentam problemas frequentes diante dos desafios existentes na defesa dos representados, especialmente pelo número restrito de instrumentos legais que auxiliem sua luta.

A permanente defasagem na remuneração dos servidores públicos traz perdas financeiras alarmantes para diversas categorias, especialmente porque, com o crescente aumento do custo de vida no Brasil, manter os vencimentos congelados, em uma economia instável como a brasileira, contraria os ideais do Estado Democrático de Direito.

A instabilidade da economia no Brasil pode ser constatada em uma análise da inflação que, no ano de 2015, ficou em 10,67%, segundo dados do IPCA-IBGE (VALOR ECONÔMICO, 2016). A inflação gera a perda do valor de compra da moeda, uma vez que as mercadorias têm seus preços elevados enquanto a remuneração se mantém estável, gerando um desequilíbrio significativo para as finanças da população em geral, que se vê cada vez mais tolhida na aquisição de bens e serviços necessários e desejados.

Mesmo assim, a Legislação brasileira deixou de fornecer os meios para solucionar esse problema e vem lesando o servidor e, conseqüentemente, o serviço público nesse particular, criando uma situação cada vez mais insustentável, trazendo prejuízos não apenas financeiros, mas também psicológicos. Assim, a insatisfação dos titulares de cargos públicos, bem como o descaso da Administração Pública,

podem impactar diretamente a qualidade de seu labor.

Partindo dos fatos supracitados, tornou-se necessária uma investigação acerca do tema, dando maior destaque aos anseios dos servidores públicos em frente às constantes perdas remuneratórias sofridas, inclusive por se tratar de verba alimentar, ou seja, direito indisponível do servidor. O direito à irredutibilidade da remuneração e à sua revisão anual se deve ao valor social e humano dos vencimentos dentro de uma sociedade cuja base se funda essencialmente no valor social do trabalho.

Esses direitos também foram reconhecidos aos trabalhadores celetistas, ou seja, aos trabalhadores que compõem a iniciativa privada. No entanto, para estes, houve a previsão de uma ação específica, caso ficasse evidenciada sua lesão, qual seja, o Dissídio Coletivo.

Diante dessa situação, busca-se investigar se seria possível o manejo do Mandado de Injunção para obrigar o Poder Público a reajustar os subsídios dos servidores públicos, garantindo, assim, o seu direito fundamental à revisão anual e, conseqüentemente, à irredutibilidade de vencimentos.

No presente artigo, objetivou-se identificar a remuneração como direito humano fundamental do servidor, capaz de garantir sua subsistência, assim como foi analisada a função do Estado na perspectiva da proteção e garantia aos direitos humanos em suas dimensões ontológica e deontológica. Analisou-se também o papel dos Sindicatos como espaços de lutas pela garantia de direitos humanos e, por fim, a possibilidade de utilização do Mandado de Injunção para ver garantido o direito fundamental à irredutibilidade de vencimentos dos servidores públicos, buscando a igualdade entre servidores e celetistas nesse pormenor.

A base teórica utilizada foi a de Ronald Dworkin, para quem o

Poder Judiciário deve garantir os direitos fundamentais, ainda que contra majoritariamente em comunhão à ideia habermasiana de que o direito não deveria jamais ser apenas uma subsunção dos fatos às normas, mas também moral e, portanto, justo.

A metodologia dialética foi o fio condutor deste trabalho, buscando, a partir de similitudes e diferenças, aproximar a forma de tratamento despendida aos servidores e celetistas. A garantia dos direitos fundamentais deve ser efetivada pelo Estado, ainda que contra majoritária, quando se observa a violação dos direitos humanos, constando a multiplicidade e complexidade de fatores envolvidos e as contradições da realidade.

É posta em oposição a postura dos Poderes Legislativo e Executivo, quando estes violam direitos fundamentais e a possibilidade de proteção contra majoritária que deve ser exercida pelo Poder Judiciário, por meio da judicialização de questões políticas e/ou sociais.

## **1 O PODER JUDICIÁRIO COMO GARANTIDOR DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

As lutas democráticas que se sucederam no cenário mundial durante todo o século XX trouxeram importantes conquistas em termos de direitos fundamentais sociais para os povos ocidentais. No entanto, a consagração desses direitos nos diplomas constitucionais, ainda que tenha se dado de forma lenta e difícil, não garante que os eles sejam, de fato, concretizados.

Para assegurar a efetivação dos direitos fundamentais previstos na Constituição de 1988, tornou-se frequente no Brasil a busca por um pronunciamento judicial para sanar as omissões e lacunas das proposições

legislativas. Essa prática ficou conhecida como judicialização da política.

Segundo Luís Roberto Barroso (2012, p. 24), a primeira causa para a judicialização foi a redemocratização iniciada em 1988, com a promulgação da Constituição:

Nas últimas décadas, com a recuperação das garantias da magistratura, o Judiciário deixou de ser um departamento técnico-especializado e se transformou em um verdadeiro poder político, capaz de fazer valer a Constituição e as leis, inclusive em confronto com outros Poderes.

A segunda causa, ainda segundo Barroso (2012, p. 24), teria sido a “[...] constitucionalização abrangente, que trouxe para a Constituição inúmeras matérias que antes eram deixadas para o processo político e para a legislação ordinária”. E a última, seria “[...] o sistema brasileiro do controle de constitucionalidade”, que tem a maior abrangência de todo o mundo, uma vez que qualquer juízo pode reconhecer a inconstitucionalidade de uma norma, não se restringindo ao juízo constitucional diretamente realizado pelo Supremo Tribunal Federal.

Partindo, portanto, da Teoria de Ronald Dworkin, na qual o Poder Judiciário, por meio da jurisdição constitucional, deve garantir os direitos fundamentais, respeitando os princípios constitucionais, é que se busca, no presente artigo, demonstrar a necessidade de um pronunciamento jurisdicional no tocante à irredutibilidade de vencimentos do servidor público e à obrigatoriedade de sua revisão anual.

Para Dworkin (2007, p. 3-4), o direito precisa estar ancorado em uma dimensão moral. No mesmo sentido, afirma Habermas (2010, p. 181) que o direito não deve jamais ser desinteressado, uma vez que

sua aplicação não pode se limitar a uma subsunção às normas, o que faria a decisão legal, mas não, necessariamente, legítima. A legitimidade da decisão estaria vinculada a uma possível justificativa moral de sua aplicação.

Nessa perspectiva, a não concessão dos reajustes salariais dos servidores públicos poderia se configurar como uma legalidade imoral, uma vez que a natureza jurídica da remuneração é alimentar. Seu valor não está relacionado apenas com um aspecto material, como se fosse similar a uma prestação contratual simples. Ao contrário, sua natureza alimentar coloca a remuneração em uma posição de fundamental importância para o trabalhador/servidor, já que lhe garante sobrevivência e dignidade.

Levando em consideração essa questão essencial da remuneração para a fruição de direitos fundamentais e o gozo de uma vida digna, Ana Paula de Barcellos (2008, p. 117) registra que a necessidade do controle social exercida pelo Poder Judiciário fica patente quando estamos tratando de questões afetas aos direitos fundamentais. Em sua análise, estes teriam “[...] um status diferenciado no âmbito constitucional e, a fortiori, do sistema jurídico como um todo”. Para a autora, os direitos fundamentais estariam no centro do sistema jurídico, o que geraria para o Estado de Direito uma obrigação não apenas de nutri-los, mas também de resguardá-los.

Essa afirmação tem dois fundamentos interligados mas distintos. Há aqui um fundamento filosófico, que dá conta da centralidade axiológica do homem e de sua dignidade, e um fundamento jurídico. Este, refletindo a centralidade filosófica do homem, organiza o sistema jurídico em torno e em função dos direitos fundamentais e prevê ainda mecanismos que reforçam esse status diferenciado,

de que são exemplos a técnica das cláusulas pétreas (CF, art. 60, § 4º, IV) e a existência de remédio específico de proteção daquilo que a Carta de 1988 chama de ‘preceitos fundamentais’ (CF, art. 102, § 1º), categoria na qual se encontram, por certo, os direitos fundamentais (BARCELLOS, 2008, p. 117).

Sendo assim, diante de constantes violações de direitos fundamentais consagrados na Constituição Brasileira, o Poder Judiciário vem sendo convocado a se manifestar para garanti-los ou, ao menos, para se pronunciar sobre questões que anteriormente não eram consideradas de sua competência.

Cabe, portanto, ao Poder Judiciário proteger e fazer cumprir as normas constitucionais que não são devidamente satisfeitas. A busca por uma melhor satisfação dos direitos fundamentais para a sociedade é, portanto, a causa maior e mais justa para a existência dos tribunais, especialmente tribunais garantidores dos princípios e regras constitucionais, como foram constituídos os tribunais brasileiros, afinal, não pode ser outra a interpretação quando a última instância da Justiça brasileira é reconhecida como Guardiã da Constituição.

## **2 DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL FUNDAMENTAL À IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS E A CONSEQUENTE OBRIGATORIEDADE DE REVISÃO ANUAL DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS**

Pode-se afirmar que todo cidadão de um Estado Democrático de Direito tem direito de resistência à opressão e que a todo trabalhador é inafastável o direito fundamental de irredutibilidade remuneratória,



conferido a trabalhadores celetistas e servidores públicos, conforme previsto na Constituição da República.

Entretanto, não se pode dizer que essa previsão constitucional tem recebido a mesma proteção quando se trata do exercício desse direito perante o Poder Judiciário. Ou seja, ao servidor público vêm sendo negados direitos, fundamentais no Brasil, relativos a direitos sociais e coletivos.

O servidor público estatutário deve ser considerado uma espécie de trabalhador. Certamente não se está aqui a admitir que qualquer servidor público tenha uma relação de emprego comum e celetista com o Estado, ainda que em alguns casos isso ocorra, mas mesmo assim há uma relação de trabalho, que é mais ampla, inclui servidores, trabalhadores autônomos e até mesmo empreiteiros.

A relação de trabalho está relacionada com toda e qualquer relação jurídica na qual esteja presente uma obrigação de fazer que dependa do trabalho humano (DELGADO, 2016, p. 265). Portanto, não restam dúvidas de que o servidor público, qualquer um deles, tem, sim, uma relação de trabalho com o Estado, especialmente no mundo de hoje em que o operário não mais representa sozinho o núcleo central do direito trabalhista. Este é o entendimento dos sociólogos do trabalho Ricardo Antunes e Giovanni Alves (2004, p. 82):

Compreender, portanto, a classe-que-vive-do-trabalho, a classe trabalhadora hoje, de modo ampliado, implica entender este conjunto de seres sociais que vivem da venda da sua força de trabalho, que são assalariados e desprovidos dos meios de produção. Como todo trabalho produtivo é assalariado, mas nem todo trabalhador assalariado é produtivo, uma noção contemporânea de classe

trabalhadora deve incorporar a totalidade dos(as) trabalhadores(as) assalariados(as).

Tendo uma relação de trabalho assalariado, o servidor não deveria receber tratamento diferenciado quanto às outras espécies de trabalhadores. Ainda que, na perspectiva da relação capital-trabalho, não seja possível encaixar perfeitamente o servidor público, este continua sendo alguém que vende seu labor.

Segundo Eric Hobsbawm (1995, p. 404), no entanto, tem havido uma grande alteração da forma como o Estado vem tratando seus servidores em razão do neoliberalismo e das grandes exigências do mundo globalizado e de um mercado cada vez mais competitivo. O Estado que, anteriormente, era um bom empregador, está transformando seus servidores em uma mercadoria cada vez mais descartável.

A tragédia histórica das Décadas de Crise foi a de que a produção agora dispensava visivelmente seres humanos mais rapidamente que a economia de mercado gerava novos empregos para eles. Além disso, esse processo foi acelerado pela competição global, pelo aperto financeiro dos governos, que – direta ou indiretamente – eram os maiores empregadores individuais, e não menos, após 1980, pela então predominante teologia de livre mercado que pressionava em favor da transferência de emprego para formas empresariais de maximização de lucros, sobretudo para empresas privadas que, por definição, não pensavam em outro interesse além do seu próprio, pecuniário. Isso significou, entre outras coisas, que governos e outras entidades públicas deixaram de ser o que se chamou de ‘empregadores de último recurso’ (WORLD LABOUR, 1989 apud HOBSBAWM, 1995, p. 403).

No que tange àquilo que é oferecido ao empregado em troca de seu trabalho, Maurício Godinho Delgado (2016, p. 786) sustenta que salário “[...] constitui a parcela central devida ao trabalhador no contexto da relação de emprego”. No entanto, salário deve ser considerado como algo de maior importância que uma simples contraprestação de um contrato qualquer, afinal, é “[...] um dos temas mais recorrentes das lutas obreiras ao longo dos últimos dois séculos” (DELGADO, 2016, p. 786).

Tratar a remuneração como mera contraprestação contratual por serviços prestados é aplicá-la em detrimento do que estabelece a Constituição brasileira que, claramente, alçou os direitos dos trabalhadores à categoria de direitos sociais, de acordo com Carlos Henrique Bezerra Leite (2015, p. 48-49).

No entender de Leite (2015, p. 48-49), os direitos sociais estariam, necessariamente, no rol dos direitos fundamentais no Brasil desde a promulgação da Carta de 1988, que mudou a lógica dos direitos fundamentais:

A Constituição Brasileira de 1988, alterando radicalmente a ideologia que foi observada nas Cartas anteriores, tradicionalmente individualistas e que, por tal razão, excluía os direitos sociais do elenco dos direitos humanos, inseriu esses mesmos direitos (arts. 6º, 7º *usque* 11; 170 *usque* 232) no rol dos direitos e garantias fundamentais (Capítulo II do Título II da CF). Daí a expressão direitos constitucionais fundamentais, que se refere, sobretudo, consoante a advertência de Pinto Ferreira, “a uma ideologia política de determinada ordem jurídica e a uma concepção da vida e do mundo histórico, designando, no Direito Positivo, o conjunto de prerrogativas que se concretizam para a garantia da convivência social

digna, livre e igual da pessoa humana na estrutura e organização do Estado”.

A partir dessa afirmativa, pode-se inferir que, dentre os direitos sociais, encontra-se o da irredutibilidade de vencimentos, garantia da dignidade e subsistência do servidor e de sua família. Afinal, é a partir do salário, da remuneração, que o trabalho se torna significativo na sociedade atual, uma vez que suas subjetividades são definidas, em grande parte, pelo consumo. Na perspectiva de Zigmund Bauman (2005, p. 24):

A ‘subjetividade’ dos consumidores é feita de opções de compra – opções assumidas pelo sujeito e seus potenciais compradores; sua descrição adquire a forma de uma lista de compras. O que se supõe ser a materialização da verdade interior do self é uma idealização dos traços materiais – ‘objetificados’ – das escolhas do consumidor.

Destaque-se, ainda, que a ideia de trabalhador não se limita à ideia de empregado, pois a qualquer trabalhador são garantidos direitos sociais, sem os quais sua dignidade, liberdade e igualdade estariam frontalmente violadas. Conforme o que se convencionou chamar de relação de trabalho, estão todas as espécies de trabalhadores, dentre os quais podem ser citados os empregados e os servidores públicos.

Apenas para fins de esclarecimento, empregado e empregador são os sujeitos da relação empregatícia, formalizada pela assinatura da Carteira de Trabalho, na qual não estariam incluídos os servidores públicos estatutários, uma vez que estes são regidos por estatuto. Entretanto, tanto empregados quanto estatutários são considerados trabalhadores, já que ambos fazem parte de uma relação de trabalho

cujo vínculo é apenas formalizado de maneira diversa. Nas palavras de Carlos Henrique Bezerra Leite (2015, p. 159):

Convém dizer, desde logo, que nem todo trabalhador é empregado. Mas, todo empregado é trabalhador. O empregado é tradicionalmente tutelado pelo direito do trabalho, ou seja, é titular de direitos trabalhistas. Já a tutela dos demais trabalhadores depende de previsão no ordenamento jurídico de um dado Estado.

Portanto, os servidores públicos estão incluídos na categoria dos trabalhadores, objeto do presente estudo, aos quais se garantem as prestações positivas afetas aos direitos sociais. Além disso, a própria Constituição da República estabelece, em seu art. 39, § 3º, que serão aplicados aos servidores públicos os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais que garantem a irredutibilidade remuneratória, bem como “[...] outros que visem à melhoria de sua condição social” (BRASIL, 2016).

Essa inclusão se faz salutar ainda em razão do próprio sentimento de pertença dos servidores públicos à categoria de trabalhadores, que acreditam que a relação de trabalho na qual estão inseridos não difere substancialmente da relação de trabalho existente entre empregado e empregador regida pela Consolidação das Leis do Trabalho. Como dito, a diferença essencial entre o servidor e o empregado comum é a maneira de formalização da relação de trabalho.

Destarte, seja pela similitude das relações entre o servidor público e o Poder Público e entre o empregado celetista e o empregador, seja pela percepção do próprio servidor público como trabalhador, entende-se que não deve ser aplicado tratamento desigual aos servidores públicos no tocante à garantia dos direitos sociais fundamentais.

Estabelecida a aproximação entre as condições do servidor

público e do trabalhador celetista, é fundamental ressaltar a importância da atualização dos vencimentos. Assim, a remuneração é a contrapartida paga ao servidor/trabalhador para que ele possa custear moradia, transporte, plano de saúde e seu sustento pessoal e de sua família. É, portanto, verba alimentar, garantida na Constituição Brasileira a todo trabalhador, incluindo o servidor público.

Assim, quando o trabalhador, seja ele servidor, seja empregado, se vê diante de uma situação de perda de seu poder de compra em decorrência da ausência de atualização da sua remuneração em frente à inflação, caracterizada está uma afronta a esse direito fundamental social.

A remuneração tem, portanto, natureza alimentar, ainda que esta seja apenas simbólica. Segundo Maurício Godinho Delgado (2016, p. 210), essa natureza teria sua origem na suposição de que, em regra,

[...] a pessoa física que vive fundamentalmente de seu trabalho empregatício proverá suas necessidades básicas de indivíduo e de membro de uma comunidade familiar (alimentação, moradia, educação, saúde, transporte, etc.) com o ganho advindo desse trabalho: seu salário. A essencialidade dos bens a que se destinam o salário do empregado, por suposto, é que induz à criação de garantias fortes e diversificadas em torno da figura econômico-jurídica.

O valor social da remuneração é inegável, uma vez que é por meio dele que qualquer trabalhador garante sua subsistência, de modo que sua defasagem compromete outros direitos fundamentais, como moradia, saúde, alimentação e transporte, aqui já destacados.

Essa valorização social do salário/remuneração está evidenciada, inclusive, na Declaração Universal dos Direitos Humanos

(ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009, p. 12), quando estabelece que a toda pessoa que trabalhe é garantida uma contraprestação apropriada e dentro de um patamar que assegure o custeio, para si e sua família, de “uma existência compatível com a dignidade humana”.

Há uma vinculação clara e direta entre a irredutibilidade de vencimentos e o direito a uma existência digna. Com o passar do tempo, o aumento da inflação, a estagnação do valor da remuneração e a consequente desvalorização da moeda geram perdas constantes ao servidor público que, diante dessa situação, além de se sentir desvalorizado, põe em risco sua própria saúde e existência digna, fundamento da República Federativa do Brasil.

Pode-se dizer, portanto, que o legislador constituinte partiu dessas mesmas premissas quando garantiu aos servidores públicos não apenas os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, mas também reconheceu para os servidores, no art. 37, X e XV, a irredutibilidade de vencimentos e sua revisão anual (BRASIL, 2016).

Nada obstante, segundo Hely Lopes Meirelles (2014, p. 502), os preceitos constitucionais que disciplinam as normas dos servidores públicos, mais especificamente, as tratadas nos arts. 37 a 41 da CRFB,

[...] exercem uma dupla função – de proteção ao serviço e de proteção ao servidor –, pois visam a estabelecer o equilíbrio entre o Poder Público e seu pessoal, para que este não se arme de vantagens prejudiciais ao serviço público, nem o Estado amesquinhe os que o servem.

Ainda sobre a remuneração dos servidores, José Sergio Monte Alegre (2008, p. 4) afirma que o reajuste anual, para preservar a igualdade entre os cidadãos, deve se dar de forma que o poder de compra, no

mínimo, seja mantido, visando a garantir a todos os que vivem do trabalho um tratamento igualitário. Afinal, se é assegurado o reajuste anual para o salário mínimo, benefícios previdenciários, vencimentos ou qualquer outra forma de remuneração, razoável seria que seus titulares recebessem a mesma tutela judicial.

Portanto, necessário se faz que se busque uma forma de garantir aos servidores a possibilidade de ver essa matéria analisada pelo Poder Judiciário quando o Estado se furtar de conceder seus reajustes, ferindo, assim, preceito fundamental.

### **3 OS SINDICATOS E A GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

O papel dos Sindicatos está atrelado à defesa dos interesses da categoria de trabalhadores cuja representação lhes cabe. Dessarte, a questão da manutenção do poder de compra da remuneração paga aos servidores públicos está, muitas vezes, no centro da missão que lhes compete, fonte das maiores cobranças da categoria e dos maiores embates com a Administração Pública.

Diante desse dilema, os Sindicatos dos Trabalhadores buscam solucionar a questão por meio de diálogos constantes com os Sindicatos dos Empregadores e, quando a solução pacífica se mostra inviável, apelam à Justiça do Trabalho para que decida acerca do Dissídio Coletivo, garantindo, no mínimo, alguma manutenção do poder compra da categoria. Esse é o quadro mais comum quando tratamos de trabalhadores da iniciativa privada, conhecidos como “celetistas”, ou seja, cujos contratos de trabalho estão regulados pela Consolidação da Leis Trabalhistas.



No entanto, quando o grupo de trabalhadores representados possui uma vinculação empregatícia diferente, como ocorre com os servidores públicos, os Sindicatos se deparam com certa dificuldade em fazer cumprir a norma constitucional contida nos incisos X e XV do art. 37, que garantem a “[...] revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices” e sua irredutibilidade (BRASIL, 2016).

Há, pelo menos, duas razões muito fortes para que essa dificuldade se estabeleça. A primeira é o fato de não haver qualquer previsão legal, no ordenamento jurídico brasileiro, de uma ação que tivesse a mesma função da Ação de Dissídio Coletivo proposta na Justiça do Trabalho. De fato, não há nenhum remédio processual que corrija ou que possibilite a correção da injustiça que se perpetua quanto à não concessão de revisão anual aos servidores dos quadros da Administração Pública, o que, por si só, gera desigualdade no tratamento entre servidores e celetistas diante do Poder Judiciário.

Uma segunda razão seria o fato de que a maior parte dos servidores públicos pertence a categorias que prestam serviços de natureza essencial, o que dificulta, sobremaneira, o exercício do direito de greve, instrumento de luta constitucionalmente garantido ao servidor quando se depara com uma situação de violação de seus direitos associados à relação de trabalho.

A Lei de Greve (BRASIL, 1989), em seu art. 10, considera como serviços essenciais os referentes: ao fornecimento e tratamento de água, energia elétrica, gás e combustíveis; à assistência médica e hospitalar; à distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos; aos funerários; ao transporte coletivo; à captação e tratamento de esgoto e lixo; às telecomunicações; à guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares; ao processamento de

dados ligados aos serviços considerados essenciais; ao controle de tráfego aéreo e de compensação bancária.

No art. 11 da mesma lei, determina o legislador que, no caso de haver greve em alguma das atividades consideradas essenciais, os Sindicatos dos Trabalhadores e os empregadores deverão garantir a continuidade da prestação de serviços que sejam considerados indispensáveis para atender às necessidades inadiáveis da sociedade, ou seja, aquelas emergenciais.

Importante mencionar que, em 2007, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento de três Mandados de Injunção impetrados pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município de João Pessoa (Sintem) MI 708 (BRASIL, 2007b), pelo Sindicato dos Servidores Policiais Cíveis do Espírito Santo (Sindipol) MI 670 (BRASIL, 2007a) e pelo Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado do Pará (Sinjep) MI 712 (BRASIL, 2007c), decidiu que, enquanto houvesse omissão legislativa no tocante à regulamentação das categorias de servidores públicos, seria a eles aplicada a Lei de Greve dos trabalhadores celetistas, uma vez que a omissão legislativa não poderia ser óbice ao exercício de um direito garantido constitucionalmente.

Em que pesem essas decisões do Supremo, imperioso se faz destacar que essa condição de pertencimento dos servidores públicos às categorias que prestam serviços ou atividades essenciais reduz seu poder de barganha perante o Poder Público para que este lhe conceda a revisão dos subsídios, uma vez que não estão autorizados a paralisar completamente suas atividades e sofrem as pressões, inclusive, da sociedade para a continuidade da prestação do serviço.

Somado ao fato de não haver qualquer remédio processual que garanta a revisão anual dos vencimentos dos servidores, a concessão desse

reajuste somente pode se dar por meio de lei editada especificamente para esse fim, o que dificulta a solução do conflito, uma vez que a edição da lei é ato formal da câmara legislativa que pode agir exclusivamente após determinação do chefe do Executivo. Ademais, por força do princípio da separação dos poderes, em tese, não caberia ao Judiciário interferir no processo legislativo dos órgãos destinados a esse fim.

Caberia, então, aos sindicatos, na defesa dos interesses da categoria, o manejo do Mandado de Injunção a fim de ver reajustadas as remunerações dos servidores públicos que representam. Uma das razões que sustentam essa tese, segundo Barroso (2011, p. 156), é que legítimo seria “[...] o titular do direito cujo exercício está obstado por falta de norma regulamentadora”. Acrescenta ainda que as entidades representantes das categorias prejudicadas também estariam incluídas.

A conclusão de Barroso (2011, p. 156) está vinculada diretamente ao entendimento do próprio Supremo Tribunal Federal, que, em diversos julgados reconheceu as Entidades de Classe e Sindicatos como legitimadas para o exercício desse direito.

#### **4 O MANDADO DE INJUNÇÃO PARA GARANTIA DO DIREITO FUNDAMENTAL À IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS E À CONSEQUENTE REVISÃO ANUAL**

Uma prova inequívoca das novas competências do Poder Judiciário é a simples existência do Mandado de Injunção, que serve especificamente para que este possa realizar uma fiscalização sobre as omissões do Poder Legislativo. Afinal, o Poder Legislativo, muitas vezes, seguindo tendências de mercado ou, ainda pior, agendas com interesses individuais, opta por se omitir quando deveria proteger direitos

fundamentais consagrados constitucionalmente.

No tocante à questão da igualdade de tratamento para os trabalhadores – empregados, servidores, temporários, domésticos, ou qualquer outra espécie de relação de trabalho –, não se pode permitir que apenas algumas categorias possam buscar uma solução de conflito diante do Poder Judiciário, enquanto outras não têm a mesma opção.

Os empregados, por meio de seus Sindicatos, sempre que necessário, podem lançar mão do Instituto do Dissídio Coletivo de Natureza Econômica, para tratar, entre outras questões, de seu reajuste anual ou bianual.

Em razão das condições expostas nos capítulos anteriores acerca da semelhança entre as relações trabalhistas dos trabalhadores celetistas e as relações entre o Poder Público e os servidores públicos, bem como no tocante ao fato de a remuneração ser um direito fundamental, não se poderia escusar o Poder Judiciário de apreciar demanda análoga no caso em que os servidores públicos estejam experimentando um déficit em sua remuneração.

Aliado à questão remuneratória está o fato de que a Constituição Brasileira, quando normatizou os estatutos dos servidores públicos, procedeu de maneira a relacionar direitos e deveres recíprocos entre estes e o Poder Público.

Nas palavras do ministro Marco Aurélio Mello (BRASIL, 2007d), em voto proferido no julgamento do Recurso Extraordinário nº 565.089/SP, “[...] há uma relação de equivalência estabelecida entre os serviços prestados e aquilo que é devido a título remuneratório”.

No entanto, apesar de essa relação ter uma espécie de equivalência, há uma grande diferença entre os servidores públicos e os trabalhadores da iniciativa privada no tocante ao poder de barganha

para reivindicar melhorias salariais e melhores condições de trabalho.

Não há tanto espaço no setor público para o exercício da greve, limitando as formas de pressão que poderiam ser exercidas na mesma medida em que ocorre no setor privado. Segundo o ministro Marco Aurélio (BRASIL, 2007d):

O servidor público, integrando o gênero burocracia, ao contrário, não causa prejuízo ao tomador de serviços ao deixar de prestar o serviço, ficando reduzida a efetividade da greve enquanto instrumento de negociação. Ressalvado o prejuízo indireto, político-eleitoral, o verdadeiro prejudicado com a paralisação da máquina administrativa é o administrado. Daí a importância da garantia constitucional. Essa se revela na leitura teleológica que faço do artigo 37, inciso X, da Constituição, do qual extraio o direito à manutenção dos patamares remuneratórios.

De acordo com Luís Roberto Barroso (2003, p. 248), há uma “dramática patologia nacional” em razão da inatividade do legislador no tocante à efetividade dos direitos fundamentais previstos na Constituição brasileira, passividade esta que gera, inclusive, um envilecimento ou descrédito das normas constitucionais. Diante dessa realidade, o Mandado de Injunção parece encaixar-se perfeitamente ao caso ora estudado.

Criado pela Constituição da República de 1988, esse remédio constitucional trata exatamente de como se pode lidar com uma omissão legislativa, especialmente uma omissão que fere diretamente a previsão constitucional acerca da matéria, no caso, o art. 37, X.

Quanto ao Mandado de Injunção, estabelece a Constituição Federal, entre o rol de direitos e garantias fundamentais, mais especificamente no art. 5º, LXXI: “[...] conceder-se-á mandado de

injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania [...]” (BRASIL, 2016).

No entendimento de Flávia Piovesan (2003, p. 171-172), o Mandado de Injunção coloca o Poder Judiciário como responsável pela implementação da lógica do Estado Social nas questões em que houver omissão legislativa a ferir essa nova ordem criada em 1988:

[...] há de se ressaltar que a eficácia do mandado de injunção implica na incorporação, por parte dos órgãos aplicadores do direito, em particular por parte do Poder Judiciário, da lógica do Estado de Bem-Estar Social. Vale dizer, é este o modelo de Estado fixado pela ordem constitucional de 1988, que está a exigir da cultura jurídica a incorporação de conceitos transformadores. [...] É, por isso, insatisfatória a tentativa de conceber o instrumento do mandado de injunção à luz da lógica liberal e do procedimento interpretativo de bloqueio. Como instrumento de realização do elemento social do Estado Democrático de Direito, apto a contribuir com o processo de realização da igualdade material, o mandado de injunção está a exigir novo procedimento interpretativo.

É essa nova lógica que precisa influenciar o pensamento jurídico da atualidade. A Constituição Cidadã veio para mudar a cultura jurídica, para dar um novo significado aos direitos fundamentais, portanto, ignorar essa lógica faria com que toda a confiança estatal depositada pelo povo brasileiro, desde a abertura política, fosse colocada em xeque, como já vem ocorrendo em alguns casos.

A possibilidade de utilizar o Mandado de Injunção para alcançar o direito de reajuste anual dos servidores públicos é latente, não sendo crível aguardar que os servidores públicos tenham que se valer de um pleito de indenização posterior quando, em verdade, já possuem o direito, existindo apenas a omissão legislativa para que esse direito seja observado.

Registra-se, ademais, que o Supremo Tribunal Federal, em 13 de dezembro de 2007, reconheceu a repercussão geral sobre a omissão do Poder Público em viabilizar a cláusula constitucional da reposição do poder aquisitivo dos vencimentos dos servidores públicos, no RE nº 565089, de relatoria do ministro Marco Aurélio, cuja ementa segue:

VENCIMENTOS - REPOSIÇÃO DO PODER AQUISITIVO - ATO OMISSIVO - INDENIZAÇÃO - INCISO X DO ARTIGO 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - RECURSO EXTRAORDINÁRIO - REPERCUSSÃO DO TEMA. Ante a vala comum da inobservância da cláusula constitucional da reposição do poder aquisitivo dos vencimentos, surge com repercussão maior definir o direito dos servidores a indenização (BRASIL, 2008).

Até o momento se manifestaram favoráveis ao provimento do recurso os ministros Marco Aurélio, Cármen Lúcia e Luiz Fux e, de outro lado, deram votos pelo desprovimento do recurso os ministros Luís Roberto Barroso, Rosa Weber e Gilmar Mendes.

A referida repercussão geral ainda se encontra com julgamento em aberto, tendo sido admitida a inclusão de dezenas de entidades de servidores públicos de todo o país como *amicus curie*, dentre elas, Sindicatos, Confederações e Associações, tendo em vista o grande alcance

do tema, com reflexos em muitos segmentos, em âmbitos municipal, estadual e federal.

Não há mais espaço, no Brasil de hoje, para manutenção de violações aos direitos fundamentais. Há de haver, ao contrário, um forte movimento para garanti-los e o Judiciário representa um papel fundamental quando interpreta, aplica e, conseqüentemente, possibilita a efetivação de direitos fundamentais, tão caros a uma sociedade que se deseja igualitária e justa.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A remuneração, o salário, os vencimentos têm em comum o fato não apenas de serem contraprestações a um serviço prestado, mas também são fundamentais para a subsistência do cidadão, não podendo ser reduzidos a uma questão puramente de valor, pois há direitos fundamentais atrelados a estes para que o trabalhador tenha acesso a uma vida digna, como a moradia, o lazer, o transporte, a saúde, dentre tantos outros.

É em razão disso que foi conferida a irredutibilidade de vencimentos e a necessidade de reajuste anual ao servidor público, ou seja, é imperioso que ocorra sempre que a inflação corroer o poder de compra do trabalhador e este se veja diante da impossibilidade de continuar custeando, ainda que minimamente, diversos direitos fundamentais.

A necessidade de reajuste, conforme previsto no art. 37, X e XV da Constituição da República, precisa ser sempre concretizada a cada ano. No entanto, quando não há concessão do reajuste, as categorias de servidores públicos ficam desprotegidas, uma vez que não há previsão



legal para exigir o cumprimento da norma pelo Poder Executivo.

Quando o mesmo fato ocorre para os trabalhadores celetistas, ou seja, quando não há reajuste salarial a partir das negociações coletivas entre empregados e empregadores, torna-se necessário recorrer ao Poder Judiciário para que esse direito fundamental seja garantido, o que acontece, em diversos momentos, atrelado ao exercício do direito de greve.

Esse cenário apresentado é perceptível quando se trata do trabalhador celetista, mas a problemática se instala quando se refere ao servidor público. É que o poder de pressão destes ao Poder Público é reduzido, especialmente quando se trata de serviços essenciais, quando não há possibilidade de paralisação total da categoria para lutar por seus direitos.

É fundamental que seja observada a semelhança de direitos entre os trabalhadores celetistas e os servidores estatutários, pois, embora sejam regidos por instrumentos diferentes em razão da diferença da forma de contratação, possuem o mesmo direito constitucional de irredutibilidade de vencimentos para que tenham uma vida digna.

Sendo assim, ante a ausência de norma que possibilite aos servidores públicos ajuizarem ações perante o Poder Judiciário para que seja cessada a violação aos seus direitos fundamentais, verifica-se que o remédio apropriado para essa categoria garantir a efetivação de um direito estabelecido na Constituição é o Mandado de Injunção.

O Mandado de Injunção teria sido criado como um meio de o Poder Judiciário exigir que o Poder Legislativo cumpra seu dever constitucional de legislar. Ou seja, quando houver descumprimento da Constituição por omissão do Poder Legislativo, como é o caso de inexistência de reajuste anual para garantir a irredutibilidade de

vencimentos.

Sendo, portanto, obrigatória a edição de lei específica para a concessão de reajuste salarial para o servidor público, que deve ser de iniciativa do Poder Executivo, fica claro que sua inexistência se configura em omissão legislativa e, portanto, passível de correção por meio do Mandado de Injunção, especialmente para a garantia de igualdade na aplicação de direitos fundamentais.

## REFERÊNCIAS

ALEGRE, José Sérgio Monte. Revisão anual da remuneração dos servidores públicos. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n. 15, set./nov. 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

ANTUNES, Ricardo C.; ALVES, Giovanni. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. **Educação Social**, Campinas, v. 25, n. 87, maio/ago. 2004.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico do espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 111-147.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica

da jurisprudência. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**: limites e possibilidades da Constituição brasileira. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BAUMAN, Zigmund. **Globalização**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

BRASIL. Constituição (1989). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. In: CURIA, Luiz Roberto; CÉSPEDES, Livia; ROCHA, Fabiana Dias da (Org.). *Códigos 4 em 1 Conjugados*: Clt, Cpc, Legislação Previdenciária e Constituição. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. **Lei n.º 7.783, de 28 de junho de 1989**. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17783.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17783.htm)>. Acesso em: 25 nov. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 670/ES**. Distrito Federal. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Pesquisa de Jurisprudência. Acórdãos, 25 out. 2007a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=670&classe=MI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 1 nov. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 708/DF**. Distrito Federal. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Pesquisa de Jurisprudência. Acórdãos, 25 out. 2007b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=708&classe=MI&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 1 nov 2016.



HOBSBAWM, Eric J. **Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991**. Tradução de Marcos Santarrita. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de direito do trabalho**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Centro de Informações das Nações Unidas (Unic), 2009.

PIOVESAN, Flávia. **Proteção judicial contra omissões legislativas: ação direta de inconstitucionalidade por omissão e mandado de injunção**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

VALOR ECONÔMICO. **Inflação acumulada**. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/valor-data/tabela/5800/inflacao>>. Acesso em: 6 dez. 2016.

**Como citar:** SIQUEIRA, Carolina B.; BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 21, n. 3, p.70-98, nov. 2017. DOI: 10.5433/2178-8189.2017v21n3p70. ISSN: 2178-8189.

Recebido em 09/12/2016

Aprovado em 19/09/2017