

Brasília, 10 de janeiro de 2022.

NOTA JURÍDICA

Assunto: Greve no serviço público.
Aspectos jurídicos e operacionais.

A presente nota tem por objetivo esclarecer os aspectos jurídicos aplicáveis ao exercício do direito de greve no serviço público, bem como dos requisitos formais e materiais para a sua deflagração, haja vista a crescente mobilização de diversas categorias por reajustes salariais frente ao crescimento da inflação.

O direito de greve tem previsão constitucional, competindo aos trabalhadores a decisão de exercê-lo e as pautas a serem reivindicadas, observada a continuidade da prestação de serviços ou atividades essenciais à comunidade:

Art. 9º É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.

§ 1º A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

§ 2º Os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei.

O referido direito também é assegurado aos servidores públicos de forma expressa pela Constituição Federal, conforme a previsão contida em seu art. 37, inciso VII:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;

Apesar da previsão constitucional, apenas os trabalhadores tiveram o exercício do direito de greve regulamentado no âmbito infraconstitucional (Lei n. 7.783/1989), ao passo que os servidores públicos permaneceram alijados dessa garantia por décadas após a Constituição ser promulgada.

Diante da omissão legislativa em editar lei que viabilizasse o exercício desse direito, foram impetrados diversos Mandados de Injunção por categorias de servidores públicos, para que o Supremo Tribunal Federal declarasse a mora do Poder Legislativo e notificasse o respectivo Chefe de Poder sobre a necessidade de regulamentação.

Ocorre que, mesmo diante da procedência dos Mandados de Injunção, o Poder Legislativo não regulamentou o direito de greve no serviço público. Com isso, o Supremo Tribunal Federal passou a dar concretude ao texto constitucional e determinou a aplicação subsidiária da Lei n. 7.783/1989 (Lei Geral de Greve) aos servidores públicos, enquanto inexistente a regulamentação do art. 37, VII, da CF.

É o que se denota da ementa do julgado proferido no MI n. 712/PA, adiante transcrito para o que interessa à presente Nota Jurídica:

MANDADO DE INJUNÇÃO. ART. 5º, LXXI DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. CONCESSÃO DE EFETIVIDADE À NORMA VEICULADA PELO ARTIGO 37, INCISO VII, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. LEGITIMIDADE ATIVA DE ENTIDADE SINDICAL. GREVE DOS TRABALHADORES EM GERAL [ART. 9º DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL]. APLICAÇÃO DA LEI FEDERAL N. 7.783/89 À GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO ATÉ QUE SOBREVENHA LEI REGULAMENTADORA. PARÂMETROS CONCERNENTES AO EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE PELOS SERVIDORES PÚBLICOS DEFINIDOS POR ESTA CORTE. CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO. GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO. ALTERAÇÃO DE ENTENDIMENTO ANTERIOR QUANTO À SUBSTÂNCIA DO MANDADO DE INJUNÇÃO. PREVALÊNCIA DO INTERESSE SOCIAL. INSUBSSISTÊNCIA DO ARGUMENTO SEGUNDO O QUAL DAR-SE-IA OFENSA À INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES [ART. 20 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL] E À SEPARAÇÃO DOS PODERES [art.



60, § 4º, III, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL]. INCUMBE AO PODER JUDICIÁRIO PRODUZIR A NORMA SUFICIENTE PARA TORNAR VIÁVEL O EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS, CONSAGRADO NO ARTIGO 37, VII, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. (...)

3. O preceito veiculado pelo artigo 37, inciso VII, da CB/88 exige a edição de ato normativo que integre sua eficácia. Reclama-se, para fins de plena incidência do preceito, atuação legislativa que dê concreção ao comando positivado no texto da Constituição.

4. Reconhecimento, por esta Corte, em diversas oportunidades, de omissão do Congresso Nacional no que respeita ao dever, que lhe incumbe, de dar concreção ao preceito constitucional. Precedentes.

5. Diante de mora legislativa, cumpre ao Supremo Tribunal Federal decidir no sentido de suprir omissão dessa ordem. Esta Corte não se presta, quando se trate da apreciação de mandados de injunção, a emitir decisões desnutridas de eficácia.

6. A greve, poder de fato, é a arma mais eficaz de que dispõem os trabalhadores visando à conquista de melhores condições de vida. Sua auto-aplicabilidade é inquestionável; trata-se de direito fundamental de caráter instrumental.

7. A Constituição, ao dispor sobre os trabalhadores em geral, não prevê limitação do direito de greve: a eles compete decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dela defender. Por isso a lei não pode restringi-lo, senão protegê-lo, sendo constitucionalmente admissíveis todos os tipos de greve. (...)

9. A norma veiculada pelo artigo 37, VII, da Constituição do Brasil reclama regulamentação, a fim de que seja adequadamente assegurada a coesão social.

10. A regulamentação do exercício do direito de greve pelos servidores públicos há de ser peculiar, mesmo porque "serviços ou atividades essenciais" e "necessidades inadiáveis da coletividade" não se superpõem a "serviços públicos"; e vice-versa.

11. Daí porque não deve ser aplicado ao exercício do direito de greve no âmbito da Administração tão-somente o disposto na Lei n. 7.783/89. A esta Corte impõe-se traçar os parâmetros atinentes a esse exercício.

12. O que deve ser regulado, na hipótese dos autos, é a coerência entre o exercício do direito de greve pelo servidor público e as condições necessárias à coesão e interdependência social, que a prestação continuada dos serviços públicos assegura. (...)

16. Mandado de injunção julgado procedente, para remover o obstáculo decorrente da omissão legislativa e, supletivamente, tornar viável o exercício do direito consagrado no artigo 37, VII, da Constituição do Brasil.

(STF, Tribunal Pleno, MI 712, Relator MINISTRO EROS GRAU, julgado em 25/10/2007)

De acordo com a doutrina administrativista, a natureza estatutária da relação entre os servidores e a Administração Pública não pode impedir que aqueles busquem melhores condições de trabalho:

Como qualquer trabalhador, o servidor público deve dispor de instrumentos para a reivindicação dos seus direitos. O exercício do direito de greve – utilizado não apenas para reivindicações salariais, mas também para a defesa de melhorias no serviço público – constitui mecanismo social legítimo para a solução das tensões sociais.

Negar ao servidor o direito de greve sob o pretexto de que este carece de regulamentação importa em limitar o exercício de direito expressamente reconhecido pela Constituição Federal. Eventuais abusos verificados em greves que paralisam serviços essenciais (independentemente de serem eles prestados por servidores públicos_ devem ser coibidos e, para tanto, já existe legislação pertinente (Leis n. 7.783/89 e n. 11.473/07)¹

Em razão dos interesses coletivos envolvidos na prestação do serviço público, o exercício do direito de greve pelos servidores sofre limitações não impostas aos trabalhadores em geral (regime celetista).

Assim, a Lei n. 7.713/1989 deve ser aplicada de forma compatível com o *Princípio da Soberania do Interesse Público sobre o Interesse Privado* e com o *Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público*. Em razão disso, não se pode proceder à paralisação total das atividades, sobretudo as de naturezas essenciais, sob pena de violação ao *Princípio da Continuidade do Serviço Público* e de violar o direito dos administrados à obtenção de serviços adequados e prestados de forma contínua (art. 9º, § 1º, da CF)².

A proibição de paralisação completa das atividades no serviço público decorre dos arts. 9º e 11 da Lei n. 7.713/1989, abaixo transcritos:

Art. 9º Durante a greve, o sindicato ou a comissão de negociação, mediante acordo com a entidade patronal ou diretamente com o empregador, manterá em atividade equipes de empregados com o propósito de assegurar os serviços cuja paralisação resultem em prejuízo irreparável, pela deterioração irreversível de bens, máquinas e equipamentos, bem como a manutenção daqueles essenciais à retomada das atividades da empresa quando da cessação do movimento.

¹ FURTADO, Lucas Rocha. Curso de direito administrativo – 5ª edição revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2016, fl. 797.

² MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional – 13ª edição revista e atualizada. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, fl. 1.378.

Parágrafo único. Não havendo acordo, é assegurado ao empregador, enquanto perdurar a greve, o direito de contratar diretamente os serviços necessários a que se refere este artigo.

Art. 11. Nos serviços ou atividades essenciais, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados, de comum acordo, a garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

Parágrafo único. São necessidades inadiáveis, da comunidade aquelas que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população.

Dessa forma, considerando que as atividades desempenhadas pelos servidores públicos se destinam ao cumprimento de obrigações assumidas pelo Estado em prol da comunidade, é preciso assegurar a continuidade da prestação de serviços inadiáveis capazes de causar prejuízo irreparável à sociedade. Tal numerário, bem como as atividades, devem ser definidos conjuntamente pelo Sindicato/Associação e a Administração Pública.

Feitos tais esclarecimentos, cumpre avançar aos requisitos formais para a deflagração do movimento paredista.

Como a paralisação das atividades é considerada medida última e extrema, a lei exige que antes de sua decretação sejam realizadas tentativas de negociação quanto às reivindicações da categoria, bem como a comprovação de que não houve consenso entre o empregador (no caso, a Administração Pública) e os empregados (servidores públicos, representados por seus sindicatos ou associações).

Cumprido tal requisito, é preciso ainda notificar a Administração Pública da paralisação, com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas ou de 72 (setenta e duas) horas, no caso de atividades essenciais. A referida comunicação deve conter o rol de reivindicações que são objeto da greve.

Realizado o acordo ou exarada decisão judicial em sede de dissídio de greve (que reconheça a ilegalidade da greve, por exemplo), a paralisação deve ser cessada e as atividades retomadas.

Importante destacar, por fim, que tanto as reivindicações da categoria quanto a decisão da deflagração da greve devem ser tomadas em assembleia geral, observadas as disposições específicas do Estatuto da entidade a esse respeito.

Outro aspecto relevante à temática diz respeito ao pagamento da remuneração durante os dias de paralisação.

A Lei n. 7.783/1989 prevê que os contratos de trabalho serão suspensos durante todo o período de paralisação grevista, cujas relações obrigacionais (de fazer e de pagar) serão objeto de termo de acordo, convenção ou decisão judicial:

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

Parágrafo único. É vedada a rescisão de contrato de trabalho durante a greve, bem como a contratação de trabalhadores substitutos, exceto na ocorrência das hipóteses previstas nos arts. 9º e 14.

Mutatis mutandis, a previsão legal supratranscrita permite o corte do ponto dos servidores públicos e o decesso remuneratório pelos dias parados, conforme definido pelo STF ao apreciar o Recurso Extraordinário n. 693.456/RJ, com repercussão geral reconhecida:

Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Questão de ordem. Formulação de pedido de desistência da ação no recurso extraordinário em que reconhecida a repercussão geral da matéria. Impossibilidade. Mandado de segurança. Servidores públicos civis e direito de greve. Descontos dos dias parados em razão do movimento grevista. Possibilidade. Reafirmação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Recurso do qual se conhece em parte, relativamente à qual é provido.

1. O Tribunal, por maioria, resolveu questão de ordem no sentido de não se admitir a desistência do mandado de segurança, firmando a tese da impossibilidade de desistência de qualquer recurso ou mesmo de ação após o reconhecimento de repercussão geral da questão constitucional.

2. A deflagração de greve por servidor público civil corresponde à suspensão do trabalho e, ainda que a greve não seja abusiva, como regra, a remuneração dos dias de paralisação não deve ser paga.

3. O desconto somente não se realizará se a greve tiver sido provocada por atraso no pagamento aos servidores públicos civis ou por outras situações excepcionais que justifiquem o afastamento da premissa da suspensão da relação funcional ou de trabalho, tais como aquelas em que o ente da administração ou o empregador tenha contribuído, mediante conduta recriminável, para que a greve ocorresse ou em que haja negociação sobre a compensação dos dias parados ou mesmo o parcelamento dos descontos.

4. Fixada a seguinte tese de repercussão geral: **“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”.

5. Recurso extraordinário provido na parte de que a Corte conhece.
(STF, Tribunal Pleno, RE 693.456/RJ, Relator Ministro DIAS TOFFOLI, julgado em 27/10/2016, publicado em 19/10/2017)

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ) – responsável pela tramitação de dissídio relacionado a greve de servidores públicos em âmbito nacional – também há jurisprudência assente para viabilizar o corte da remuneração, salvo situações em que a paralisação decorra de atrasos vencimentais/salariais ou de situações que impeçam o desempenho das atribuições dos cargos. A título exemplificativo:

ADMINISTRATIVO. DISSÍDIO DE GREVE. SERVIDOR PÚBLICO CIVIL. DESCONTO DOS DIAS DE PARALISAÇÃO. COMPENSAÇÃO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA PELO STF. JUÍZO DE RETRATAÇÃO.

1. O Supremo Tribunal Federal, em julgamento realizado sob a sistemática da repercussão geral, firmou o entendimento de que 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, sendo certo que o desconto será, contudo, incabível se ficar demonstrado que a greve foi provocada por conduta ilícita do Poder Público.

2. Hipótese em que, reconhecida a legalidade da greve - que não foi provocada por conduta ilícita do Poder Público -, foi estabelecido que o desconto relacionado à paralisação somente seria permitido em caso de recusa ou impossibilidade do servidor de proceder à compensação dos dias parados, em patente divergência do entendimento estabelecido pela Corte Suprema de que a regra é o desconto, sendo permitida, entretanto, a compensação em caso de acordo.

3. Exercido o juízo de retratação, nos termos do art. 1.040, II, do CPC/2015, para, mantido o juízo de mérito relacionado à legalidade da greve e demais efeitos decorrentes, autorizar a realização dos descontos referentes à paralisação, sem prejuízo de que os dias parados sejam compensados mediante acordo.

(STJ, Primeira Seção, Pet 7.920/DF, Relator Ministro GURGEL DE FARIA, julgado em 09/10/2019, publicado em 04/11/2019)

Para definir as diretrizes relacionadas ao corte de pontos e à celebração de acordo quanto à compensação dos dias parados, foi editada a Instrução Normativa n. 54/2020, que estabelece a obrigatoriedade de desconto da remuneração, cuja diferença

poderá ser restituída ao servidor após a eventual compensação das horas não trabalhadas.

A autorização para a compensação da jornada de trabalho depende da anuência da Administração, formalizada na celebração do Termo de Acordo com a entidade representativa dos servidores, o qual deverá conter, dentre outras informações, a quantidade de horas objeto da compensação e o plano de trabalho de reposição das horas não trabalhadas.

Apenas após a celebração do termo de acordo e o início da compensação, é que terá início a restituição dos valores correspondentes às horas efetivamente compensadas.

Sem a pretensão de esgotar a temática relacionada ao direito de greve no serviço público, são esses os principais aspectos jurídicos e operacionais aplicáveis ao movimento paredista por servidores públicos, na busca de melhorias salariais e das condições de trabalho.

Sem prejuízo de outras considerações futuras, que se mostrem relevantes a presente análise, assim a opinião de quem abaixo subscreve.

TORREÃO BRAZ ADVOGADOS