

NOTA TÉCNICA 3/2011

(março, 2011)

EMENTA: DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEERAIIS APÓS JULGAMENTO DOS MI 670, 708 e 712. SERVIÇOS ESSENCIAIS. INDEFINIÇÃO JURISPRUDENCIAL/LEGAL. CRITÉRIOS E PERCENTUAIS A DEFINIR NO PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO. RAZOABILIDADE.

I. Introdução.

A Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores das Universidades Públicas (FASUBRA) consulta-nos a respeito de percentuais de servidores que deverão continuar as atividades durante a greve nos serviços considerados essenciais, com a finalidade de se garantir sua continuidade sem, no entanto, se esvaziar a força do instrumento da greve, vez que, a esta altura, é o suporte que poderá dar vazão a um efetivo processo de negociação.

Segue, em breves linhas, o parecer.

II . Greve no Serviço Público: a Vacilante Compreensão Jurisprudencial à Legislação Aplicável.

Ao julgar o MI 670, 708 e 712, o STF decidiu que enquanto não editada lei especial para regular o movimento de greve dos servidores públicos federais, estaduais e municipais, incidirá a Lei Geral de Greve - Lei nº 7.783/89.

Por óbvio, a Lei Geral de Greve contém dispositivos que, além de provocarem várias discussões judiciais nos movimentos do setor privado, no que tange aos critérios para definição de ilegalidade/abusividade do movimento, restou dúbia¹ para o setor público.

¹ Prova disso, é recente matéria publicada na página do STJ, em que se noticiou: “ **STJ enfrenta polêmica sobre direito de greve no serviço público**

Resguardado pela Constituição Federal, o direito de greve ainda encontra obstáculos para ser exercido no serviço público. A falta de regulamentação para o setor levou a questão para os tribunais, e está sob o crivo dos magistrados. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) é competente para decidir sobre greves de servidores públicos civis quando a paralisação for nacional ou abranger mais de uma unidade da federação.

A competência foi definida em julgamento no Supremo Tribunal Federal (STF). Na ocasião, a Corte Constitucional assegurou a todas as categorias – inclusive aos servidores públicos – o direito à greve. Determinou ainda que, até ser editada norma específica, deve-se utilizar por analogia a Lei n. 7738/89, que disciplina o exercício do direito de greve para os trabalhadores em geral.

No STJ, o caminho adotado tem sido o do reconhecimento da legalidade das paralisações, porém, com limitações. “A situação deve ser confrontada com os princípios da supremacia do interesse público e da continuidade dos serviços essenciais”, afirmou o ministro Humberto Martins, ao decidir liminar na Petição n. 7985. Os ministros consideram que cada greve apresenta um quadro fático próprio e, por isso, deve ser analisada segundo suas peculiaridades.

Os julgamentos têm levantado debates sobre as paralisações serem legais ou ilegais; sobre a possibilidade de corte ou pagamento integral dos vencimentos; sobre percentuais mínimos de manutenção de serviços essenciais etc. Como nos últimos meses a União vem enfrentado greves deflagradas em diferentes categorias em âmbito nacional, a questão passou a figurar na pauta da Primeira Seção do STJ.

No final de junho, o órgão responsável definiu posições paradigmáticas. Numa delas, os ministros entenderam que não é possível à União realizar descontos nos vencimentos de servidores em greve do Ministério do Trabalho e do Emprego; noutra, os ministros fixaram percentuais mínimos de manutenção de servidores no trabalho durante o período de paralisação da Justiça Federal e Eleitoral.

Os julgamentos realizados na Primeira Seção têm especial importância por assinalarem como as questões deverão ser definidas de agora em diante, já que a competência para os feitos relativos a servidores públicos civis e militares foi transferida da Terceira Seção em abril deste ano. Para os processos distribuídos até então, a competência da Terceira Seção foi mantida.

Percentual

Acompanhado pela maioria dos ministros da Primeira Seção, o ministro Castro Meira avaliou o momento por que passa a Justiça Eleitoral, com a proximidade das eleições de outubro, e definiu em 80% o mínimo de servidores necessários ao trabalho (Pet 7933). Para a Justiça Federal, a Seção fixou em 60% o percentual mínimo de servidores em serviço (Pet 7961). Acrescentando, o ministro explicou que nesses percentuais devem incluir os ocupantes de cargos comissionados e funções gratificadas – servidores que, via de regra, não aderem às paralisações.

A greve da Justiça Federal, do Trabalho e Eleitoral teve início em 25 de maio. Citando entendimento do STF, o ministro Castro Meira afirmou que o percentual mínimo deve sempre buscar preservar a manutenção da atividade pública, contudo, sem presumir que o movimento grevista seja ilegal.

Posição semelhante foi adotada pelo ministro Humberto Martins, em decisão sobre a greve dos médicos peritos do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), iniciada no último dia 22. O ministro considerou o movimento legal (Pet 7985 e MS 15339).

No entanto, por se tratar de atividade pública essencial, determinou que 50% dos servidores mantenham o trabalho em cada unidade administrativa, operacional e de atendimento ao público, sob pena de multa diária de R\$ 50 mil à Associação Nacional dos Médicos Peritos da Previdência Social (ANMP).

Multa

Ferramenta à disposição do juiz, a multa pode ser arbitrada contra a entidade representante dos trabalhadores, no caso de descumprimento de decisão relativa à greve. Mas o sindicato pode ser responsabilizado somente pela fração da categoria a que representa.

Foi o que esclareceu o ministro Castro Meira, ao ratificar a multa de R\$ 100 mil imposta ao Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União no Distrito Federal (Sindjus/DF) para o caso de descumprimento. Como a entidade representa apenas os servidores no Distrito Federal, a multa incidirá caso os percentuais mínimos não sejam comprovados em sua área de atuação.

Serviços essenciais

A posição sobre a existência ou não de serviço essencial foi definida pelo STF no julgamento de um mandado de injunção (MI 670/ES). Lá, decidiu-se que, “no setor público, não se deve falar em ‘atividades essenciais’ ou ‘necessidades inadiáveis’, mas que as atividades estatais não podem ser interrompidas totalmente, sem qualquer condição, tendo em vista o princípio da continuidade dos serviços públicos”. Este foi o ponto de vista adotado pelo ministro Castro Meira no julgamento da greve da Justiça Eleitoral.

Noutro caso julgado recentemente (Pet 7883), o STJ considerou abusiva a paralisação dos serviços de fiscalização e de licenciamento ambientais, em razão da greve dos servidores do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO). Assim, determinou o imediato retorno dessas atividades, sob pena de multa diária de R\$ 100 mil às entidades coordenadoras da greve.

Desconto

Temor dos grevistas e motivo de negociação nos acordos, o desconto dos dias parados é outro ponto polêmico para decisão dos magistrados. No primeiro julgamento realizado desde a mudança de competência para a análise do tema, os ministros da Primeira Seção firmaram posição, até então, inédita.

A Primeira Seção determinou que a União se abstenha de realizar corte de vencimentos dos servidores grevistas do Ministério do Trabalho e Emprego. De acordo com a decisão, que se baseou em voto do relator, ministro Hamilton Carvalhido, o vencimento é verba alimentar e cortá-lo significaria suprimir o sustento do servidor e da sua família (MC 16774).

Para a Seção, o corte nos vencimentos não é obrigatório. O ministro Carvalhido destacou que inexistente previsão e disciplina legal para a formação do fundo de custeio do movimento, bem como do imposto a ser pago pelo servidor, para lhe assegurar tal direito social. Ele explicou que a ausência do fundo é situação mais intensa do que o próprio atraso no pagamento dos servidores públicos civis, o que justifica o afastamento da premissa da

Tanto é assim que, sob pretexto de salvaguardar o princípio da continuidade do serviço público, sem critérios objetivos, os Ministros do STF impuseram alguns parâmetros às greves dos servidores públicos, decorrentes, óbvio, da Lei nº 7.783/89:

- 1) a suspensão da prestação de serviços deve ser temporária, pacífica, podendo ser total ou parcial;
- 2) a paralisação dos serviços deve ser precedida de negociação ou de tentativa de negociação;
- 3) a Administração deve ser notificada da paralisação com antecedência mínima de 48 horas;
- 4) a entidade representativa dos servidores deve convocar, na forma de seu estatuto, assembléia geral para deliberar sobre as reivindicações da categoria e sobre a paralisação, antes de sua ocorrência;
- 5) o estatuto da entidade deve prever as formalidades de convocação e o *quorum* para a deliberação, tanto para a deflagração como para a cessação da greve;
- 6) a entidade dos servidores representará os seus interesses nas negociações, perante a Administração e o Poder Judiciário;
- 7) são assegurados aos grevistas, dentre outros direitos, o emprego de meios pacíficos tendentes a persuadir ou aliciar os servidores a aderirem à greve e a arrecadação de fundos e livre divulgação do movimento;
- 8) em nenhuma hipótese, os meios adotados pelos servidores e pela Administração poderão violar ou constranger os direitos e garantias fundamentais de outrem;
- 9) é vedado à Administração adotar meios para constranger os servidores ao comparecimento ao trabalho ou para frustrar a divulgação do movimento;

suspensão do contrato de trabalho, prevista no artigo 7º da Lei n. 7.783/1989.

Em julgamentos anteriores, a Terceira Seção havia considerado possível o desconto nos vencimentos. Em fevereiro desse ano, foi negada a liminar aos servidores do Ministério Público da União (MPU) que poderia evitar possíveis descontos financeiros em razão de greve realizada no final de 2009 (MS 14942). A decisão considerou haver, à época, vários julgados do STJ em que se entende ser possível o desconto dos dias parados por ocasião do movimento grevista.

Limite

Mas a Terceira Seção estabeleceu teto no desconto dos salários. Para os auditores fiscais da Receita Federal, por causa da greve que promoveram em agosto de 2008, a Seção limitou o desconto a 10% do salário integral (artigo 46, parágrafo 1º, da Lei n. 8.112/90).

A Seção entendeu que os salários dos dias de paralisação não deveriam ser pagos, salvo no caso em que a greve tenha sido provocada justamente pelo atraso no pagamento ou por outras situações excepcionais que justificassem o afastamento da premissa do contrato de trabalho, o que não era o caso (MS 13505).

- 10) as manifestações e os atos de persuasão utilizados pelos grevistas não poderão impedir o acesso ao trabalho nem causar ameaça ou dano à propriedade ou pessoa;
- 11) durante o período de greve é vedada a demissão de servidor, exceto se fundada em fatos não relacionados com a paralisação, e, salvo em se tratando de ocupante de cargo em comissão de livre provimento e exoneração ou, no caso de cargo efetivo, a pedido do próprio interessado;
- 12) será lícita a demissão ou a exoneração de servidor na ocorrência de abuso do direito de greve, assim consideradas: a) a inobservância das presentes exigências; e b) a manutenção da paralisação após a celebração de acordo ou decisão judicial sobre o litígio;
- 13) **durante a greve, a entidade representativa dos servidores ou a comissão de negociação, mediante acordo com a Administração, deverá manter em atividade equipes de servidores com o propósito de assegurar a prestação de serviços essenciais e indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da coletividade;**
- 14) **em não havendo o referido acordo, ou na hipótese de não ser assegurada a continuidade da prestação dos referidos serviços, fica assegurado à Administração, enquanto perdurar a greve, o direito de contratação de pessoal por tempo determinado, prevista no art. 37, IX, da Constituição Federal ou a contratação de serviços de terceiros;**
- 15) na hipótese de greve em serviços ou atividades essenciais, a paralisação deve ser comunicada com antecedência mínima de 72 horas à Administração e aos usuários;
- 16) a responsabilidade pelos atos praticados durante a greve será apurada, conforme o caso, nas esferas administrativa, civil e penal.

Ocorre que o Min. Gilmar Mendes acrescentou que, também em razão dos imperativos da continuidade dos serviços públicos e, ainda, de acordo com as peculiaridades de cada caso concreto, será facultado ao juízo competente, mediante solicitação de órgão afetado, impor a observância de regime de greve mais severo, quando se tratar de serviços ou atividades essenciais, nos termos dos artigos 9º a 11² da Lei 7.783/89.

² 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

Todavia, não há um número ou porcentagem pré-definidos de servidores que deverão continuar em atividade durante a paralisação nos serviços ditos essenciais. Esse número, de acordo com o item 13 (e 14) dos parâmetros impostos pelo STF (v. acima), deve ser proposto à Administração, em princípio, pelo comando de greve (pela entidade representante dos trabalhadores), nas fases iniciais de negociação, com critérios baseados no bom senso, pois cada setor ou órgão tem uma demanda e necessidade diferentes, com foco em duas ideias que deverão se conciliar: 1) a garantia da continuidade dos serviços essenciais públicos; 2) sem esvaziar o instrumento do direito de greve como forma legítima de pressão dos trabalhadores à negociação .

Por exemplo, num HU, em que tais atendimentos têm se revelado mais sensíveis: em um ambulatório é possível manter apenas 30% (?) dos servidores trabalhando, sem causar irremediáveis prejuízos à população; entretanto, em uma Unidade de Terapia Intensiva uma redução de 70% no número de funcionários muito provavelmente prejudicaria irremediavelmente os pacientes, trazendo-lhes danos talvez irreversíveis, o que, a toda prova, poderia trazer dificuldades, ao menos, à legitimação do movimento em face da população.

Tais números, por óbvio, são meramente exemplificativos, vez que partem de bases meramente intuitivas, de quem não tem acúmulo algum em tais atividades. Por isso, importante que os diversos segmentos em greve sejam ouvidos

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.

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. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais:

I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;

II - assistência médica e hospitalar;

III - distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;

IV - funerários;

V - transporte coletivo;

VI - captação e tratamento de esgoto e lixo;

VII - telecomunicações;

VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;

IX - processamento de dados ligados a serviços essenciais;

X - controle de tráfego aéreo;

XI - compensação bancária.

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.

antes de se definir pelo comando de greve, em vista do processo de negociação, parâmetros gerais de garantia à continuidade de serviços essenciais, podendo ser flexibilizados em função de situações locais, nas assembleias.

III . Da Conclusão

Ante o exposto, pela análise do julgamento dos MI 670, 708 e 712, acerca do direito de greve dos servidores públicos federais, observa-se que o mesmo, atualmente, encontra-se regulado pela Lei Geral de Greve (Lei nº7.783/89), o que tem, sem êxito, gerado tentativas de se criar parâmetros judiciais para tal.

Portanto, respondendo ao questionamento ora apresentado, entende-se que a FASUBRA, na esteira do entendimento do STF, durante o processo de negociação, pelo seu comando de greve, deverá propor percentuais de presença de servidores a serviços considerados essenciais, ou seja, àqueles que pela greve poderão ocasionar, não um simples transtorno, mas prejuízos irreversíveis às pessoas (usuários), tudo isso baseado em dois aspectos a serem conciliados, conforme critérios de razoabilidade: 1) a continuidade do serviço essencial; 2) o não esvaziamento do direito de greve enquanto instrumento legítimo de pressão dos trabalhadores.

Considerando a compreensão dada as questões que nos foram colocadas e primando pela objetividade, este é o nosso parecer, s.m.j.

Curitiba, 22 de junho de 2011.

João Luiz Arzeno da Silva
OAB/PR 23.510
AJN FASUBRA

Francis Campos Bordas
OAB/RS 29219 e OAB/DF 2222-A
AJN FASUBRA