FENASPS

Assessoria Jurídica Nacional

Nota Técnica nº 03/2021 (Brasília, em 10 de setembro de 2021)

Servidor público. Direito de greve. Requisitos legais para a deflagração de movimento grevista. Incidência da Lei nº 7.983, de 1989, do Tema nº 531, e da Instrução Normativa SGP/SEDGG/ME nº 54, de 20 de maio de 2021.

1. Introdução

A FENASPS solicita breve análise dessa Assessoria Jurídica Nacional sobre os procedimentos formais a serem observados previamente à deflagração de greves no serviço público, haja vista o que dispõe a Lei nº 7.783, de 1989, e a recente Instrução Normativa SGP/SEDGG/ME nº 54, de 20 de maio de 2021.

Neste sentido, cumpre lembrar que em 2015 o Coletivo Nacional de Advogados de Servidores Públicos (CNASP) - que os escritórios que compõem esta Assessoria Jurídica Nacional integram -, editou uma cartilha sobre greve no setor público (em anexo), cujas informações, conquanto devam ser cotejadas com os dispositivos da Instrução Normativa acima, seguem servindo de fonte de consulta e referência às entidades sindicais.

2. O direito de greve no serviço público. Breve retrospectiva.

Conforme todos sabemos, o direito de greve é parte indissociável do direito à sindicalização, previsto na Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, relacionado que está à garantia da dignidade da pessoa humana.

Foi neste contexto, e sob esta ótica, que o direito em questão foi introduzido na Carta da República, de 1988, mais especificamente nos artigos 8º, III, e 9º, § 1º, do Capítulo dos Direitos Sociais, que integra o Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais, senão vejamos:

Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

(...)

III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;

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.

Especificamente em relação aos servidores públicos, o direito vem ainda consagrado no art. 37, VI e VII, da Constituição Federal, nos seguintes termos:

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

(...)

VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;

FENASPS

Assessoria Jurídica Nacional

VII - o direito de greve **será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica.**
(grifamos)

Importante salientar, neste ponto, que de há muito a redação dada ao art. 37, VII, da Constituição da República fez gerar, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, o entendimento de que o exercício do direito de greve constituiria norma constitucional de *eficácia limitada*, ou seja, dependente da edição de norma legal regulamentadora.

Sabemos todos, entretanto, que até a presente data – mesmo transcorridos quase trinta e três anos da promulgação da Carta de 1988 -, o Poder Legislativo não aprovou norma legal especificamente voltada à regulação do exercício do direito de greve de que trata o art. 37, VII, o que acabou por ensejar, principalmente no ano de 2007, a interposição de inúmeros Mandados de Injunção¹, por parte de entidades representativas dos servidores públicos, nos quais se pedia que ante a constatação de referida omissão legislativa o STF suprisse a comentada lacuna, de modo a assegurar o exercício do direito de greve.

Assim é que no Mandado de Injunção nº 670² o STF proferiu o seguinte Acórdão, que passou a servir de base para inúmeros julgados posteriores:

EMENTA: MANDADO DE INJUNÇÃO. GARANTIA FUNDAMENTAL (CF, ART. 5º, INCISO LXXI). DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS (CF, ART. 37, INCISO VII). EVOLUÇÃO DO TEMA NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). DEFINIÇÃO DOS PARÂMETROS DE COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL PARA APRECIACÃO NO ÂMBITO DA JUSTIÇA FEDERAL E DA JUSTIÇA ESTADUAL ATÉ A EDIÇÃO DA LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA PERTINENTE, NOS TERMOS DO ART. 37, VII, DA CF. EM OBSERVÂNCIA AOS DITAMES DA SEGURANÇA JURÍDICA E À EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL NA INTERPRETAÇÃO DA OMISSÃO LEGISLATIVA SOBRE O DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS, FIXAÇÃO DO PRAZO DE 60 (SESSENTA) DIAS PARA QUE O CONGRESSO NACIONAL LEGISLE SOBRE A MATÉRIA. MANDADO DE INJUNÇÃO DEFERIDO PARA DETERMINAR A APLICAÇÃO DAS LEIS Nos 7.701/1988 E 7.783/1989.

(...)

3.1. A permanência da situação de não-regulamentação do direito de greve dos servidores públicos civis contribui para a ampliação da regularidade das instituições de um Estado democrático de Direito (CF, art. 1º). Além de o tema envolver uma série de questões estratégicas e orçamentárias diretamente relacionadas aos serviços públicos, a ausência de parâmetros jurídicos de controle dos abusos cometidos na deflagração desse tipo específico de movimento grevista tem favorecido que o legítimo exercício de direitos constitucionais seja afastado por uma verdadeira "lei da selva". 3.2. Apesar das modificações implementadas pela Emenda Constitucional no 19/1998 quanto à modificação da reserva legal de lei complementar para a de lei ordinária específica (CF, art. 37, VII), observa-se que o direito de greve dos servidores públicos civis continua sem receber tratamento legislativo minimamente satisfatório para garantir o exercício dessa prerrogativa em consonância com imperativos constitucionais. 3.3. Tendo em vista as imperiosas balizas jurídico-políticas que demandam a concretização do direito de greve a todos os trabalhadores, o STF não pode se abster de reconhecer que, assim como o controle judicial deve incidir sobre a atividade do legislador, é possível que a Corte Constitucional atue também nos casos de inatividade ou omissão do Legislativo. 3.4. A mora legislativa em questão já foi, por diversas vezes, declarada na ordem constitucional brasileira. Por esse motivo, a permanência dessa situação de ausência de regulamentação do direito de greve dos servidores públicos civis passa a invocar, para si, os riscos de consolidação de uma típica omissão judicial. 3.5. Na experiência do direito comparado (em especial, na Alemanha e na Itália), admite-se que o Poder Judiciário adote medidas normativas como alternativa legítima de superação de omissões

¹ Meio processual colocado à disposição daqueles que, tendo um direito assegurado por norma legal de eficácia limitada, veem o exercício deste direito ser obstaculizado, ao longo do tempo, pela omissão do Poder Legislativo em aprovar a respectiva norma legal regulamentadora;

² Julgamento: 25/10/2007, publicação: 31/10/2008;

FENASPS

Assessoria Jurídica Nacional

inconstitucionais, sem que a proteção judicial efetiva a direitos fundamentais se configure como ofensa ao modelo de separação de poderes (CF, art. 2º).

4. DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS. REGULAMENTAÇÃO DA LEI DE GREVE DOS TRABALHADORES EM GERAL (LEI Nº 7.783/1989). FIXAÇÃO DE PARÂMETROS DE CONTROLE JUDICIAL DO EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE PELO LEGISLADOR INFRACONSTITUCIONAL. 4.1. A disciplina do direito de greve para os trabalhadores em geral,

quanto às "atividades essenciais", é especificamente delineada nos arts. 9º a 11 da Lei nº 7.783/1989. Na hipótese de aplicação dessa legislação geral ao caso específico do direito de greve dos servidores públicos, antes de tudo, afigura-se inegável o conflito existente entre as necessidades mínimas de legislação para o exercício do direito de greve dos servidores públicos civis (CF, art. 9º, caput, c/c art. 37, VII), de um lado, e o direito a serviços públicos adequados e prestados de forma contínua a todos os cidadãos (CF, art. 9º, §1º), de outro. Evidentemente, não se outorgaria ao legislador qualquer poder discricionário quanto à edição, ou não, da lei disciplinadora do direito de greve. O legislador poderia adotar um modelo mais ou menos rígido, mais ou menos restritivo do direito de greve no âmbito do serviço público, mas não poderia deixar de reconhecer direito previamente definido pelo texto da Constituição. Considerada a evolução jurisprudencial do tema perante o STF, em sede do mandado de injunção, não se pode atribuir amplamente ao legislador a última palavra acerca da concessão, ou não, do direito de greve dos servidores públicos civis, sob pena de se esvaziar direito fundamental positivado. Tal premissa, contudo, não impede que, futuramente, o legislador infraconstitucional confira novos contornos acerca da adequada configuração da disciplina desse direito constitucional. 4.2 Considerada a omissão legislativa alegada na espécie, seria o caso de se acolher a pretensão, tão-somente no sentido de que se aplique a Lei no 7.783/1989 enquanto a omissão não for devidamente regulamentada por lei específica para os servidores públicos civis (CF, art. 37, VII). 4.3 Em razão dos imperativos da continuidade dos serviços públicos, contudo, não se pode afastar que, de acordo com as peculiaridades de cada caso concreto e mediante solicitação de entidade ou órgão legítimo, seja facultado ao tribunal competente impor a observância a regime de greve mais severo em razão de tratar-se de "serviços ou atividades essenciais", nos termos do regime fixado pelos arts. 9º a 11 da Lei nº 7.783/1989. Isso ocorre porque não se pode deixar de cogitar dos riscos decorrentes das possibilidades de que a regulação dos serviços públicos que tenham características afins a esses "serviços ou atividades essenciais" seja menos severa que a disciplina dispensada aos serviços privados ditos "essenciais". 4.4. O sistema de judicialização do direito de greve dos servidores públicos civis está aberto para que outras atividades sejam submetidas a idêntico regime. Pela complexidade e variedade dos serviços públicos e atividades estratégicas típicas do Estado, há outros serviços públicos, cuja essencialidade não está contemplada pelo rol dos arts. 9º a 11 da Lei nº 7.783/1989. Para os fins desta decisão, a enunciação do regime fixado pelos arts. 9º a 11 da Lei no 7.783/1989 é apenas exemplificativa (numerus apertus).

5. O PROCESSAMENTO E O JULGAMENTO DE EVENTUAIS DISSÍDIOS DE GREVE QUE ENVOLVAM SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS DEVEM OBEDECER AO MODELO DE COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES APLICÁVEL AOS TRABALHADORES EM GERAL (CELETISTAS), NOS TERMOS DA REGULAMENTAÇÃO DA LEI Nº 7.783/1989. A APLICAÇÃO

COMPLEMENTAR DA LEI Nº 7.701/1988 VISA À JUDICIALIZAÇÃO DOS CONFLITOS QUE ENVOLVAM OS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS NO CONTEXTO DO ATENDIMENTO DE ATIVIDADES RELACIONADAS A NECESSIDADES INADIÁVEIS DA COMUNIDADE QUE, SE NÃO ATENDIDAS, COLOQUEM "EM PERIGO IMINENTE A SOBREVIVÊNCIA, A SAÚDE OU A SEGURANÇA DA POPULAÇÃO" (LEI Nº 7.783/1989, PARÁGRAFO ÚNICO, ART. 11). 5.1.

Pendência do julgamento de mérito da ADI nº 3.395/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, na qual se discute a competência constitucional para a apreciação das "ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios" (CF, art. 114, I, na redação conferida pela EC nº 45/2004). 5.2. Diante da singularidade do debate constitucional do direito de greve dos servidores públicos civis, sob pena de injustificada e inadmissível negativa de prestação jurisdicional nos âmbitos federal, estadual e municipal, devem-se fixar também os parâmetros institucionais e constitucionais de definição de competência, provisória e ampliada, para a apreciação de dissídios de greve instaurados entre o Poder Público e os servidores públicos civis.

5.3. No plano procedimental, afigura-se recomendável aplicar ao caso concreto a disciplina da Lei nº 7.701/1988 (que versa sobre especialização das turmas dos Tribunais do Trabalho em processos coletivos), no que tange à competência para apreciar e julgar eventuais conflitos judiciais referentes à greve de servidores públicos que sejam suscitados até o momento de

FENASPS

Assessoria Jurídica Nacional

colmatação legislativa específica da lacuna ora declarada, nos termos do inciso VII do art. 37 da CF. 5.4. A adequação e a necessidade da definição dessas questões de organização e procedimento dizem respeito a elementos de fixação de competência constitucional de modo a assegurar, a um só tempo, a possibilidade e, sobretudo, os limites ao exercício do direito constitucional de greve dos servidores públicos, e a continuidade na prestação dos serviços públicos. Ao adotar essa medida, este Tribunal passa a assegurar o direito de greve constitucionalmente garantido no art. 37, VII, da Constituição Federal, sem desconsiderar a garantia da continuidade de prestação de serviços públicos - um elemento fundamental para a preservação do interesse público em áreas que são extremamente demandadas pela sociedade.

6. DEFINIÇÃO DOS PARÂMETROS DE COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL PARA APRECIÇÃO DO TEMA NO ÂMBITO DA JUSTIÇA FEDERAL E DA JUSTIÇA ESTADUAL ATÉ A EDIÇÃO DA LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA PERTINENTE, NOS TERMOS DO ART. 37, VII, DA CF. FIXAÇÃO DO PRAZO DE 60 (SESENTA) DIAS PARA QUE O CONGRESSO NACIONAL LEGISLE SOBRE A MATÉRIA. MANDADO DE INJUNÇÃO DEFERIDO PARA DETERMINAR A APLICAÇÃO DAS LEIS Nos 7.701/1988 E 7.783/1989. 6.1. Aplicabilidade aos servidores públicos civis da Lei nº 7.783/1989, sem prejuízo de que, diante do caso concreto e mediante solicitação de entidade ou órgão legítimo, seja facultado ao juízo competente a fixação de regime de greve mais severo, em razão de serem de "serviços ou atividades essenciais" (Lei nº 7.783/1989, arts. 9º a 11). 6.2. Nessa extensão do deferimento do mandado de injunção, aplicação da Lei nº 7.701/1988, no que tange à competência para apreciar e julgar eventuais conflitos judiciais referentes à greve de servidores públicos que sejam suscitados até o momento de colmatação legislativa específica da lacuna ora declarada, nos termos do inciso VII do art. 37 da CF. 6.3. Até a devida disciplina legislativa, devem-se definir as situações provisórias de competência constitucional para a apreciação desses dissídios no contexto nacional, regional, estadual e municipal. Assim, nas condições acima especificadas, se a paralisação for de âmbito nacional, ou abranger mais de uma região da justiça federal, ou ainda, compreender mais de uma unidade da federação, a competência para o dissídio de greve será do Superior Tribunal de Justiça (por aplicação analógica do art. 2º, I, "a", da Lei nº 7.701/1988). Ainda no âmbito federal, se a controvérsia estiver adstrita a uma única região da justiça federal, a competência será dos Tribunais Regionais Federais (aplicação analógica do art. 6º da Lei nº 7.701/1988). Para o caso da jurisdição no contexto estadual ou municipal, se a controvérsia estiver adstrita a uma unidade da federação, a competência será do respectivo Tribunal de Justiça (também por aplicação analógica do art. 6º da Lei nº 7.701/1988). As greves de âmbito local ou municipal serão dirimidas pelo Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal com jurisdição sobre o local da paralisação, conforme se trate de greve de servidores municipais, estaduais ou federais. 6.4. Considerados os parâmetros acima delineados, a par da competência para o dissídio de greve em si, no qual se discuta a abusividade, ou não, da greve, os referidos tribunais, nos âmbitos de sua jurisdição, serão competentes para decidir acerca do mérito do pagamento, ou não, dos dias de paralisação em consonância com a excepcionalidade de que esse juízo se reveste. **Nesse contexto, nos termos do art. 7º da Lei nº 7.783/1989, a deflagração da greve, em princípio, corresponde à suspensão do contrato de trabalho. Como regra geral, portanto, os salários dos dias de paralisação não deverão ser pagos, salvo no caso em que a greve tenha sido provocada justamente por atraso no pagamento aos servidores públicos civis, ou por outras situações excepcionais que justifiquem o afastamento da premissa da suspensão do contrato de trabalho (art. 7º da Lei nº 7.783/1989, in fine).** 6.5. Os tribunais mencionados também serão competentes para apreciar e julgar medidas cautelares eventualmente incidentes relacionadas ao exercício do direito de greve dos servidores públicos civis, tais como: i) aquelas nas quais se postule a preservação do objeto da querela judicial, qual seja, o percentual mínimo de servidores públicos que deve continuar trabalhando durante o movimento paredista, ou mesmo a proibição de qualquer tipo de paralisação; ii) os interditos possessórios para a desocupação de dependências dos órgãos públicos eventualmente tomados por grevistas; e iii) as demais medidas cautelares que apresentem conexão direta com o dissídio coletivo de greve. 6.6. Em razão da evolução jurisprudencial sobre o tema da interpretação da omissão legislativa do direito de greve dos servidores públicos civis e em respeito aos ditames de segurança jurídica, fixa-se o prazo de 60 (sessenta) dias para que o Congresso Nacional legisle sobre a matéria. **6.7. Mandado de injunção conhecido e, no mérito, deferido para, nos termos acima especificados, determinar a aplicação das Leis nos 7.701/1988 e 7.783/1989 aos conflitos e às ações judiciais que envolvam a interpretação do direito de greve dos servidores públicos civis.**

FENASPS

Assessoria Jurídica Nacional

(MI 670, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 25/10/2007, DJe-206 DIVULG 30-10-2008 PUBLIC 31-10-2008 EMENT VOL-02339-01 PP-00001 RTJ VOL-00207-01 PP-00011) (os destaques são nossos)

A partir dos Mandados de Injunção em referência, e ante a persistência da omissão legislativa em questão, é de afirmar que até o presente momento o exercício do direito de greve no serviço público deve observar a Lei nº 7.783, de 1989, como norma regulamentadora, assim permanecendo até que ulterior norma legal específica venha a ser aprovada, em comprimento do que determina o Inciso VII, do art. 37, da Carta Magna.

Pois bem, alguns anos após os julgamentos a que nos referimos anteriormente o Supremo Tribunal Federal apreciou o Recurso Extraordinário nº 693.456/RJ³, em sede de Repercussão Geral, ocasião em que firmou a seguinte tese:

Tema 531 - 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.**

O Acórdão do citado RE nº 693.456 traz a seguinte Ementa:

EMENTA 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. (os grifos são nossos)

Como se vê, para além de reiterar seu anterior entendimento de que o direito de greve deveria ser exercido em consonância com o que dispõe a Lei nº 7.983, de 1989, o STF avanço para consolidar o entendimento, agora em sede de Repercussão Geral⁴, de que deflagração da greve faz suspender a relação funcional estabelecida entre o servidor e a administração, daí decorrente não só a suspensão da obrigação de comparecimento ao trabalho e observância à

³ Relator Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27/10/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-238 DIVULG 18-10-2017 PUBLIC 19-10-2017)

⁴ Repercussão Geral é instrumento processual inserido na Constituição Federal de 1988, e que tem por objetivo possibilitar que o Supremo Tribunal Federal selecione Recursos Extraordinários submetidos à sua apreciação, mediante critérios de relevância jurídica, política, social ou econômica, para a partir daí fixar uma tese jurídica com efeitos *erga omnes*, ou seja, vinculando todos os órgãos do Poder Judiciário à sua fiel observância;

FENASPS

Assessoria Jurídica Nacional

hierarquia (por parte do servidor), mas também a obrigação (da administração) pagar a remuneração correspondente aos dias não trabalhados, neste ultimo caso exceto ser a greve houver sido comprovadamente deflagrada em decorrência de *atraso no pagamento das remunerações 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.*

3. O direito de greve segundo a Lei nº 7.983, de 1989

Uma vez que o Supremo Tribunal Federal pacificou entendimento segundo o qual enquanto não for editada a norma legal específica, a que alude o art. 37, VII, da CF, o direito de greve no serviço público deve observar o que dita a Lei nº 7.983, de 1989, as primeiras indagações que daí resultam se referem aos procedimentos a serem observados antes da própria deflagração da greve (de modo que essa não venha a ser considerada abusiva em razão de questões meramente formais), às razões legais para a deflagração de movimentos paredistas, e ao tratamento dispensado à remuneração relativa aos dias parados.

a) Procedimento preparatório

Assim definem os artigos 4º, 3º, 11 e 13, da Lei nº 7.983, de 1989:

Art. 4º Caberá à entidade sindical correspondente **convocar, na forma do seu estatuto, assembleia geral que definirá as reivindicações da categoria e deliberará sobre a paralisação coletiva da prestação de serviços.**

§ 1º O estatuto da entidade sindical deverá prever as formalidades de convocação e o quorum para a deliberação, tanto da deflagração quanto da cessação da greve.

2º Na falta de entidade sindical, a assembleia geral dos trabalhadores interessados deliberará para os fins previstos no "caput", constituindo comissão de negociação.

Art. 3º **Frustrada a negociação** ou verificada a impossibilidade de recursos via arbitral, é facultada a cessação coletiva do trabalho.

Parágrafo único. A entidade patronal correspondente ou os empregadores diretamente interessados **serão notificados, com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas, da paralisação.**

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.

Art. 13 Na greve, **em serviços ou atividades essenciais**, ficam as entidades sindicais ou os trabalhadores, conforme o caso, **obrigados a comunicar a decisão aos empregadores e aos usuários com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas da paralisação.** (os destaques são nossos)

Com efeito, o disposto no art. 4º, da Lei nº 7.983, de 1989, guarda relação com os processos reivindicatórios comuns, normalmente ligados à anualidade das data-bases das categorias, e traduz a necessidade da entidade sindical convocar assembleia geral (ou no caso da FENASPS a Plenária Nacional) - observadas as respectivas regras estatutárias no que diz com as formalidades de convocação e quórum -, para deliberar sobre a pauta de reivindicações da

FENASPS

Assessoria Jurídica Nacional

campanha a ser iniciada, que deverá ser remetida ao empregador (aqui a administração pública), de modo a dar-se início ao processo negocial.

Já o art. 3º, da mesma norma legal, estabelece que uma vez frustrada a pretendida negociação, é facultada a deliberação pela greve, observado o espaço de deliberação estabelecido pelo art. 4º, caput, devendo esta decisão ser levada ao conhecimento do empregador (aqui a administração pública, repita-se) **com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas do início da paralisação.**

Os artigos 11 e 13, por sua vez, se dirigem às chamadas atividades especiais (como pode ser o caso dos serviços de saúde, por exemplo), casos em que as partes recebem algumas atribuições legais adicionais, como a busca de acordo sobre formas de garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e a comunicação sobre a deflagração da greve, aos usuários, com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas do início da mesma.

Neste sentido o seguinte entendimento contido na cartilha “Greve no Serviço Público”, publicada CNASP⁵, a que fizemos anterior referência:

A greve não pode ser o primeiro passo em busca da realização das reivindicações. Uma greve deve ser precedida de um procedimento preparatório que tem início na elaboração da pauta de reivindicações, sua posterior aprovação pela categoria, sua apresentação perante a autoridade estatal competente, e, muito importante, medidas concretas de negociação (ou ao menos tentativas de) desta pauta.

Logo, se a categoria em questão deseja deflagrar uma campanha salarial, deve: a) iniciar esse processo pela aprovação de uma pauta de reivindicações; b) apresentar essa pauta formalmente ao empregador (administração pública); c) aguardar o desfecho do processo negocial; e, d) caso frustrada essa negociação, decidir, nas respectivas instâncias deliberativas, pela paralisação das atividades, caso em que deverá levar formalmente essa decisão ao conhecimento do empregador (administração) com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas do início da paralisação.

Demais disso, caso a greve a ser deflagrada envolva uma atividade tida por especial, as partes deverão se reunir para acertar uma forma comum de manutenção de parte dessas atividades, bem assim informar a população sobre a deflagração do movimento, neste caso observado o prazo de 72 (setenta e duas) horas de antecedência, e não de 48 (quarenta e oito) horas.

Nem toda greve, entretanto, é deflagrada em razão da frustração de uma campanha salarial anual, havendo algumas que são levadas a termo em razão de determinados fatos ou providências adotadas pelo empregador (administração), como ocorre, por exemplo, quando a paralisação tem por objetivo *exigir o cumprimento de cláusula ou condição* (art. 14, I, da Lei nº 7.983, de 1989), ou *seja motivada pela superveniência de fatos novo ou acontecimento imprevisto que modifique substancialmente a relação de trabalho* (art. 14, I, da Lei nº 7.983, de 1989), casos em que é desnecessária, a nosso sentir, a prévia aprovação de uma pauta de reivindicações, assim desnecessário é aguardar a ocorrência de um eventual processo de negociação frustrado.

⁵ Encontrada em: <https://cnasp.adv.br/cnasp/wp-content/uploads/2021/02/Cartilha-greve-atualizada-2015.pdf>. Acesso em: 10/09/2021;

FENASPS

Assessoria Jurídica Nacional

Mantem-se, contudo, a necessidade de informar previamente o empregador (administração) sobre a deflagração da greve, atentando-se para o prazo mínimo de 48 (quarenta e oito) horas ou de 72 (setenta e duas (horas), conforme seja a greve em atividades comuns ou essenciais. Dessa informação, por outro lado, deve constar o motivo pelo qual a greve está sendo deflagrada, de modo inclusive a permitir ao empregador (administração) a eventual solução do conflito antes do início da paralisação.

De salientar neste ponto, por último, que sendo a greve deflagrada com fundamento nos Incisos I ou II, do art. 14, da “Lei de Greve”, não nos parece legalmente possível que a ela sejam somadas novas reivindicações, eis que se assim o for, se haverá também que observar fielmente os requisitos de que tratam os artigos 3º, 4º, 11 e 13, conforme comentado no início da presente alínea.

b) O que constitui e o que não constitui abuso do direito de greve

Assim define o art. 14, I e II, da Lei nº 7.893, de 1989:

Art. 14 **Constitui abuso do direito de greve a inobservância das normas contidas na presente Lei, bem como a manutenção da paralisação após a celebração de acordo, convenção ou decisão da Justiça do Trabalho.**

Parágrafo único. Na vigência de acordo, convenção ou sentença normativa **não constitui abuso do exercício do direito de greve** a paralisação que:

I - tenha por objetivo exigir o cumprimento de cláusula ou condição;

II - seja motivada pela superveniência de fatos novo ou acontecimento imprevisto que modifique substancialmente a relação de trabalho. (destacamos)

Como é fácil perceber, conquanto o dispositivo legal em comento principie por dizer os casos de abuso do direito de greve (como a **inobservância das normas contidas na presente Lei**, ou a **manutenção da paralisação após a celebração de acordo, convenção ou decisão da Justiça do Trabalho**), ele também trata dos casos em que a paralisação não deve ser considerada abusiva, quais sejam aqueles em que a deflagração se deu em razão do descumprimento, pelo empregador (administração) *de cláusula ou condição* anteriormente acordada, ou, ainda, em razão da *superveniência de fatos novo ou acontecimento imprevisto que modifique substancialmente a relação de trabalho..*

Em outras palavras, se a administração descumpre cláusula ou condição de um acordo em vigor, ou se opera de modo a impor à categoria uma modificação substancial na relação funcional, a norma legal em comento dá ensejo à deflagração de movimento grevista que, nesta hipótese, não comporta abusividade, ressaltando-se apenas a necessidade, ainda assim, do cumprimento dos prazos procedimentais, posto que do contrário a abusividade decorrerá do seu descumprimento.

c) O tratamento dispensado ao pagamento da remuneração relativa aos dias de paralisação

Antes de mais nada, vejamos o que define o art. 7º, da comentada Lei nº 7.983, de 1989:

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.

FENASPS

Assessoria Jurídica Nacional

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.

Com efeito, atentando-se para a parte inicial do *caput* do suso transcrito art. 7º, da Lei nº 7.983, de 1989, extrai-se que a participação em greve gera a suspensão do contrato de trabalho, conforme já foi mencionado anteriormente, daí decorrendo a suspensão de todas as relações obrigacionais que emergem desse contrato, dentre as quais o pagamento da remuneração.

Já a parte final do *caput* do dispositivo legal suso transcrito, por sua vez, define que essas relações obrigacionais, suspensas no período de duração da greve, serão objeto de acordo entre as partes, o que abre a possibilidade dessa eventual avença vir a dispor sobre a compensação das horas não trabalhadas e, em consequência, o pagamento da remuneração que deixou de ser adimplida durante a paralisação.

Pois bem, vimos antes que a partir da leitura e da interpretação que emprestou à parte inicial do *caput* do citado art. 7º, o Supremo Tribunal Federal firmou a tese objeto do Tema nº 531, em sede de Repercussão Geral, estabelecendo que na hipótese de greve de servidores públicos sob regime estatutários, a paralisação também implica na suspensão da relação jurídica antes estabelecida entre eles e administração, daí decorrendo, igualmente, a suspensão do pagamento da remuneração correspondente.

Afirma, ainda, que esse desconto apenas se mostrará descabível, caso fique demonstrado que a greve foi provocada por conduta ilícita do Poder Público.

Temos, assim, a possibilidade - prevista tanto na Lei nº 7.983, de 1989, quanto no Tema nº 531, de Repercussão Geral -, de aplicação imediata, pelo empregador (ou administração pública), da suspensão do pagamento da remuneração dos grevistas, ato este que independe da eventual declaração judicial de ilegalidade ou abusividade da greve, e que pode ser revertido mais à frente, mediante acordo entre as partes.

Contudo, há de se ter em mente que o próprio Tema nº 531, de Repercussão Geral, estabelece que uma vez demonstrado que a greve foi provocada por eventual conduta ilícita do Poder Público, o desconto remuneratório em questão será descabido, previsão essa que nos remete, necessariamente, à judicialização da greve em casos tais, eis que caberá ao Poder Judiciário reconhecer a presença da aludida ilicitude e obstaculizar os referidos descontos remuneratórios, caso ainda não operados, ou determinar o pagamento dos dias em que a remuneração não foi adimplida.

Logo, é de concluir que a atual jurisprudência do STF não dá espaço jurídico plausível à demanda que vise obstaculizar a imediata suspensão do pagamento da remuneração correspondente aos dias não-trabalhados, salvo na limitada hipótese de demonstração de que a greve foi gerada por uma conduta ilícita da administração, o que haverá de ser obtido no âmbito judicial, mais especificamente junto ao Superior Tribunal de Justiça, se estivermos falando de greve nacional da categoria representada pela FENASPS.

Vem daí a recente Instrução Normativa nº SGP/SEDGG/ME nº 54, de 20 de maio de 2021, exarada pela Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, do Ministério da Economia, que dispõe sobre o *desconto da remuneração correspondente aos dias de paralisação* e sobre a

FENASPS

Assessoria Jurídica Nacional

elaboração do respectivo Termo de Acordo para compensação de horas não trabalhadas, dela destacando-se os seguintes dispositivos:

Art. 3º A Administração Pública Federal **deve proceder ao desconto da remuneração correspondente aos dias de paralisação decorrentes do exercício do direito de greve pelos servidores públicos.**

§ 1º Constatada a ausência do servidor ao trabalho por motivo de paralisação decorrente do exercício do direito de greve, os órgãos e entidades integrantes do SIPEC **deverão processar o desconto da remuneração correspondente e proceder ao seu registro no assentamento funcional do servidor.**

(...)

Art. 4º **Facultativamente**, os órgãos e entidades integrantes do SIPEC, desde que atendido o interesse público, **poderão firmar Termo de Acordo para permitir a compensação das horas não trabalhadas pelos servidores e a devolução dos valores já descontados a esse título, desde que com anuência do órgão central de SIPEC.**

§ 1º O Termo de Acordo deverá estabelecer a forma de compensação das horas não trabalhadas.

§ 2º A compensação ocorrerá no início ou no final do expediente, sem prejuízo do cumprimento da jornada de trabalho a que estiver sujeito o servidor e dentro do horário de funcionamento da unidade.

§ 3º As horas não trabalhadas em virtude de paralisação decorrente do exercício do direito de greve deverão ser repostas prioritariamente em relação a outras compensações a que o servidor esteja obrigado a realizar.

Art. 5º (...)

§ 1º O órgão ou entidade integrante do SIPEC afetado pela paralisação encaminhará cópia da minuta de Termo de Acordo de que trata o caput ao órgão central do SIPEC para análise e deliberação prévias.

§ 2º Quando se tratar de órgão seccional, a minuta do Termo de Acordo deve ser, prévia e obrigatoriamente, remetida ao órgão setorial a que estiver vinculado, a quem incumbirá adotar as providências estabelecidas no § 1º.

§ 3º A minuta de Termo de Acordo para a compensação de horas não trabalhadas decorrentes do exercício do direito de greve deverá conter as seguintes informações mínimas, seguindo o modelo Anexo a esta Instrução Normativa:

I - **comprovação de que o órgão ou entidade do SIPEC foi previamente notificado, com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas, acerca do movimento grevista;**

II - indicação da data de início e data de término da paralisação;

III - número de servidores, por dia, que aderiram à paralisação;

IV - quantidade de horas que deverão ser objeto da pretendida compensação;

V - indicação da data de início e data de término da compensação das horas não trabalhadas; e

VI - plano de trabalho de reposição das horas não trabalhadas, contendo metas quantificáveis a serem cumpridas.

§ 4º O órgão central do SIPEC declarará, no prazo de 30 (trinta) dias após o recebimento da minuta, a sua concordância ou discordância em relação à minuta de Termo de Acordo, podendo sugerir ajustes na proposta de compensação.

Art. 7º Firmado o Termo de Acordo e iniciado o seu cumprimento, os órgãos e entidades integrantes do SIPEC deverão ajustar **posteriormente à compensação das horas não trabalhadas**, os registros de assentamento funcional e **proceder à restituição das horas compensadas**, na razão da quantidade de horas não trabalhadas que já tenham sido efetivamente compensadas, após o processamento da folha.

Parágrafo único. Na hipótese de descumprimento do Termo de Acordo, os órgãos e entidades integrantes do SIPEC não processarão a devolução dos valores correspondentes, mantendo-se os registros de falta por motivo de greve ou paralisação das horas previstas para serem compensadas. (os destaques são nossos)

Nota-se, desta forma, que em relação à suspensão do pagamento da remuneração correspondente aos dias de greve o ato regulamentar em questão encontra-se moldado à

FENASPS

Assessoria Jurídica Nacional

jurisprudência emanada do Supremo Tribunal Federal, e em sintonia com o que previsto no art. 7º, da Lei nº 7.983, de 1989, havendo limitadíssimo espaço jurídico para questioná-lo quanto a este aspecto.

A mesma sorte não merece o disposto no art. 5º, da comentada Instrução Normativa, que assim regula:

Art. 5º O Termo de Acordo somente poderá ser estabelecido se a motivação da greve tiver conexão com aspectos abrangidos pelas relações de trabalho, no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. (grifamos)

Ora, o que diz o dispositivo regulamentar em causa é que eventual acordo para a reposição dos dias não-trabalhados e correspondente pagamento da remuneração descontada dos grevistas, somente será cabível se a greve tiver por motivo aspectos abrangidos pelas relações de trabalho, o que limita sobremaneira esse exercício (ou melhor, o eventual acordo em tela), eis que ele não se daria se a greve versasse, por exemplo, sobre questão não relacionada diretamente com a relação funcional.

Tal raciocínio, à toda evidência, está em confronto com o que preceitua o art. 9º, da Carta da república, assim redigido:

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.

O mesmo se deve extrair do disposto no Inciso VII, do art. 37, da Lei Maior, eis que o direito de greve, nele tratado, é o mesmo previsto no art. 9º, , destinando-se o Inciso em tela apenas a estabelecer que o seu exercício, para os servidores, dependerá de norma legal específica, conforme já vimos antes.

Por fim, eis o que diz o art. 1º, da Lei nº 7.983, de 1989:

Art. 1º 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. (destacamos)

Somos, assim, do entendimento de que é possível questionar a constitucionalidade do disposto no caput do art. 5º, da referida Instrução Normativa.

É como opinamos.

SMJ.

Brasília, em 10 de setembro de 2021

Luís Fernando Silva

Marcelo Trindade de Almeida

Glênio O. Ferreira

FENASPS
Assessoria Jurídica Nacional

(Assessoria Jurídica Nacional da FENASPS)