



CARTILHA DE GREVE

SINtragências

**PARA OS SERVIDORES DAS AGÊNCIAS
NACIONAIS DE REGULAÇÃO**

1. Introdução

Por solicitação do Sindicato Nacional dos Servidores em Agências Nacionais de Regulação - Sinagências, sua assessoria jurídica nacional, representada pela Wagner Advogados Associados – elaborou esta Cartilha da Greve, devidamente atualizada com os últimos pronunciamentos do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, visando dar uma orientação geral sobre o assunto.

No presente texto são abordados diversos aspectos da questão e respondidas as principais dúvidas da categoria, sempre levando em consideração as posições do Poder Judiciário sobre a matéria.

O objetivo, ao esclarecer os servidores, é contribuir para uma adesão ampla e consciente ao movimento grevista que se inicia.

2. É legal o servidor público fazer greve?

O texto original do inciso VII do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 assegurou o exercício do direito de greve pelos servidores públicos civis, a ser regulamentado através de “lei complementar”. Como tal lei complementar nunca foi elaborada, o entendimento inicial, especialmente do STF, foi o de que o direito de greve dos servidores dependia de regulamentação, como se verifica nos Mandados de Injunção nºs 20/DF e 438/GO.

Essa falta de regulamentação, entretanto, não impediu o exercício pleno do direito constitucionalmente estabelecido, porque, como bem afirmado pelo Ministro Marco Aurélio, a greve é um fato, decorrendo a deflagração de fatores que escapam aos estritos limites do direito positivo, ou seja, das leis (Mandado de Injunção nº 438/GO).

Além disso, nestes mesmos Mandados de Injunção, os Ministros Marco Aurélio, Sepúlveda Pertence e Carlos Velloso, embora vencidos, votaram no sentido de dispensar a edição de lei para que direito tivesse execitoriedade, ou então, de admitir a aplicação analógica da Lei de Greve dos trabalhadores da iniciativa privada, enquanto não sobreviesse a lei relativa aos servidores públicos federais.

Nesse sentido, e ainda na vigência dessa redação original do texto constitucional, existiram diversas decisões judiciais que, analisando questões relativas às consequências de movimentos grevistas, reconheceram que os servidores poderiam exercer o direito de greve, do que são exemplo as seguintes:

1 - Decisão proferida pelo **Supremo Tribunal Federal**, Ministro Marco Aurélio de Mello, garantindo o pagamento de vencimentos em face de a própria Administração Pública haver autorizado a paralisação, uma vez que foram tomadas medidas para a continuidade do serviço (Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário nº 185944/ES, 2ª Turma, unânime, relator Ministro Marco Aurélio, julgado em 17/04/1998, publicado no DJ de 07/08/1998, p. 42).

2 - Decisão proferida pelo **Superior Tribunal de Justiça** diz que, enquanto não vierem as limitações impostas por lei, o servidor público poderá exercer seu direito. Não

ficando, portanto, jungido ao advento da lei (Superior Tribunal de Justiça, Mandado de Segurança nº 2834-3- SC, 6ª Turma, relator Ministro Adhemar Maciel, FONTE: Revista Síntese Trabalhista, v. 53, novembro de 93).

3. Decisão proferida pelo Tribunal Regional da 4º Região informa que “*a mora do Legislativo não pode impedir o exercício do direito de greve e não autoriza a administração a imputar faltas injustificadas aos servidores grevistas, à míngua de autorização legal ou de deliberação negociada*”. (Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Apelação Cível nº 96.04.05017-6, 4ª Turma, unânime, relator Juiz A. A. Ramos de Oliveira, julgado em 15/08/2000, publicado no DJ2 nº 80-E, de 25/04/2001, p. 842).

Posteriormente, através da Emenda Constitucional nº 19, o referido inciso VII do artigo 37 da Constituição Federal foi alterado, passando a exigir somente “lei específica” para a regulamentação do direito de greve. Essa lei, embora específica, será ordinária, e não mais complementar.

Ora, lei ordinária específica sobre o direito de greve existe desde 1989 (a Lei nº 7.783/89), a qual estabelece critérios regulamentares do movimento paredista. Como essa lei trata do direito de greve de forma ampla – fala de trabalhadores em geral, não restringindo sua abrangência aos trabalhadores da iniciativa privada - o entendimento tecnicamente correto é o de que foi recepcionada pelo novo texto constitucional, tornando-se aplicável também aos servidores públicos federais. Embora inicialmente as decisões judiciais que afirmassem essa recepção legislativa fossem poucas, a controvérsia restou desfeita por ocasião do recente julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, do Mandado de Injunção nº 712-8/PA, que expressamente reconheceu o direito de greve dos servidores públicos e pugnou pela aplicação analógica, no que cabível, da Lei nº 7.783/89, nos termos a seguir analisados.

3. A decisão proferida no Mandado de Injunção nº 712-8/PA traz novidades em relação ao exercício do direito de greve no serviço público?

Através do julgamento deste Mandado de Injunção, tendo como relator o Ministro Eros Grau, o Supremo Tribunal Federal inovou sua posição com relação à eficácia das decisões proferidas em processos deste tipo. Anteriormente, as decisões proferidas em Mandado de Injunção serviam apenas para declarar os Poderes Legislativo ou Executivo em mora, conforme o caso, em razão da não edição de texto legislativo específico.

Já nesta recente oportunidade, o Ministro relator pugnou pela imediata remoção do obstáculo ao exercício de greve pelos servidores públicos (consolidado na ausência de lei) e propôs a aplicação analógica da Lei nº 7.783/89, no que foi acompanhado pela maioria de seus pares, tornando vencedor seu posicionamento.

Não obstante, algumas particularidades devem ser observadas, pois segundo o posicionamento do Ministro Eros Grau, a Lei nº 7.783/89 não pode ser aplicada em sua totalidade aos servidores públicos. Nas palavras deste Ministro “*não se aplica ao direito de greve dos servidores públicos, repito-o, exclusivamente, e em sua plena redação, a Lei nº 7.783/89, devendo o Supremo Tribunal Federal dar os parâmetros de seu exercício. Esses parâmetros hão de ser definidos por esta Corte de modo abstrato e geral*”



Dessa forma, mais adiante, prossegue seu raciocínio, que restou avalizado pela maioria dos Ministros do STF, asseverando que seria aplicável, naquele caso concreto, o disposto nos artigos 1º ao 9º, 14, 15 e 17 da Lei nº 7.783/89.

Ou seja, segundo este inovador posicionamento do Supremo Tribunal Federal, como já dito, restaria assegurado aos servidores públicos o exercício do direito de greve, com a aplicação, quando possível, das regras previstas na Lei nº 7.783/89, em especial o disposto nos artigo 1º ao 9º, 14, 15 e 17 daquele diploma normativo, eis que aplicáveis na maioria das hipóteses suscetíveis de análise pelo próprio Poder Judiciário.

Através deste julgamento, o Supremo Tribunal Federal já adequou a redação do disposto no artigo 3º e seu parágrafo único, no artigo 4º, no parágrafo único do artigo 7º, no artigo 9º e seu parágrafo único e no artigo 14 da Lei nº 7.783/89, para dar-lhes aplicação imediata aos servidores públicos, juntamente com os demais artigos citados pelo Ministro relator.

Eis o teor destes artigos, já com as principais alterações previstas no julgamento, em sublinhado:

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.

Parágrafo único. O direito de greve será exercido na forma estabelecida nesta Lei.

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se legítimo exercício do direito de greve a suspensão coletiva, temporária e pacífica, parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador.

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

Parágrafo único. A entidade patronal correspondente ou os empregadores diretamente interessados serão notificados, com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas, da paralisação.

Art. 4º Caberá à entidade sindical correspondente convocar, na forma do seu estatuto, assembléia geral que definirá as reivindicações da categoria e deliberará sobre a paralisação parcial 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 assembléia geral dos trabalhadores interessados deliberará para os fins previstos no "caput", constituindo comissão de negociação.

Art. 5º A entidade sindical ou comissão especialmente eleita representará os interesses dos trabalhadores nas negociações ou na Justiça do Trabalho.

Art. 6º São assegurados aos grevistas, dentre outros direitos:

I - o emprego de meios pacíficos tendentes a persuadir ou aliciar os trabalhadores a aderirem à greve;

II - a arrecadação de fundos e a livre divulgação do movimento.

§ 1º Em nenhuma hipótese, os meios adotados por empregados e empregadores poderão violar ou constranger os direitos e garantias fundamentais de outrem.

§ 2º É vedado às empresas adotar meios para constranger o empregado ao comparecimento ao trabalho, bem como capazes de frustrar a divulgação do movimento.

§ 3º As manifestações e atos de persuasão utilizados pelos grevistas não poderão impedir o acesso ao trabalho nem causar ameaça ou dano à propriedade ou pessoa.

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, exceto na ocorrência da hipótese prevista no art. 14.

Art. 8º A Justiça do Trabalho, por iniciativa de qualquer das partes ou do Ministério Público do Trabalho, decidirá sobre a procedência, total ou parcial, ou improcedência das reivindicações, cumprindo ao Tribunal publicar, de imediato, o competente acórdão.

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 a regular continuidade da prestação do serviço público.

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

(...)

Art. 14 Constitui abuso do direito de greve a inobservância das normas contidas na presente Lei, em especial o comprometimento da regular continuidade na prestação do serviço público, 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.

Art. 15 A responsabilidade pelos atos praticados, ilícitos ou crimes cometidos, no curso da greve, será apurada, conforme o caso, segundo a legislação trabalhista, civil ou penal.

Parágrafo único. Deverá o Ministério Público, de ofício, requisitar a abertura do competente inquérito e oferecer denúncia quando houver indício da prática de delito.

(...)

Art. 17. Fica vedada a paralisação das atividades, por iniciativa do empregador, com o objetivo de frustrar negociação ou dificultar o atendimento de reivindicações dos respectivos empregados (lockout).

Assim, considerando a aplicação de tais dispositivos, certas dúvidas podem surgir, de modo que esclarecemos o seguinte:

- a) através da aplicação destes dispositivos fica expressamente garantido o direito de greve dos servidores públicos, o que não ocorria antes;
- b) segundo a decisão do STF é garantido o direito de greve com a paralisação **parcial** dos trabalhos, de modo que a entidade sindical deverá estabelecer o quantitativo mínimo necessário para a continuidade do serviço prestado. O Poder Judiciário tem decidido, reiteradas vezes, que este quantitativo **não pode ser inferior a 30%**, sob pena da greve ser considerada abusiva e comprometer-se todo o movimento.
- c) mas resta a dúvida: como estabelecer este quantitativo? Pela falta de expressa previsão legal, não importa se este percentual seja mantido através de servidores que não aderirem ao movimento ou através de escalas de servidores grevistas. O que importa é a manutenção dos serviços, sendo importante que a entidade tome as precauções necessárias para comprovar, documentalmente, a manutenção deste efetivo mínimo;
- d) a decisão do STF remete à competência da Justiça do Trabalho para dirimir eventuais controvérsias surgidas durante o movimento. No entanto, mesmo considerando o disposto no inciso II do artigo 114 da Constituição Federal¹, entendemos que a competência da Justiça Federal, em razão da especialidade e do próprio exercício de greve decorrer diretamente da relação estatutária, resta mantida. Não obstante tal redação do voto do Ministro Eros Grau pode suscitar controvérsias neste entendimento;
- e) a notificação dos órgãos públicos aos quais os servidores estejam vinculados, e inclusive do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com a antecedência mínima de 72 horas, sobre a paralisação, passa a ser obrigatória.

¹ Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar:

I - (...)

II - as ações que envolvam exercício do direito de greve;

4. Deve ser garantido o funcionamento dos serviços essenciais? E, afinal, o que deve ser considerado como tal no Serviço Público Federal?

Sem dúvida alguma, devem ser mantidos em funcionamento os serviços essenciais, na forma prevista pela Lei de Greve, até mesmo porque, nas palavras do que foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal, a paralisação deverá ser parcial, sendo garantida a continuidade dos serviços prestados à população.

Assim sendo, sempre que possível deve ser buscada uma definição conjunta com a Administração sobre o que sejam os “serviços essenciais ao atendimento das necessidades da comunidade”, ou os “serviços cuja paralisação resulte em prejuízo irreparável”.

Não sendo possível esse entendimento, a própria categoria deve resolver a questão utilizando as disposições da Lei 7.783/89 e o bom senso, observando-se a manutenção do quantitativo mínimo de 30% dos servidores em atividade, tal como visto acima.

No presente caso cuida-se de paralisação de atividades vinculadas à atividade de regulação e, deste modo, pode ser dito que o Poder Judiciário entenderá que a paralisação completa das atividades colocará em risco a continuidade da prestação do serviço público.

Até mesmo por isso, o bom senso deve pautar-se pelo art. 11, § único, da mesma lei, ou seja, os servidores devem buscar manter todas as atividades que, se paralisadas, coloquem *“em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população”*.

Deve ser garantido o funcionamento de tais serviços, o que não quer dizer que os servidores que trabalhem nessas atividades não possam fazer greve. O que não pode acontecer é que todos entrem em greve sem garantir o funcionamento mínimo necessário das atividades, mantendo-se, tal como dito, o quantitativo mínimo de 30% de servidores em atividade.

Assim, devem os servidores ater-se, tão-somente, à Lei nº 7.783/89 e ao bom senso na definição dos serviços essenciais e na reivindicação por seus direitos, sempre que possível em acordo com o próprio Governo.

5. O servidor em estágio probatório pode fazer greve?

No tocante aos servidores em estágio probatório, embora estes não estejam efetivados no serviço público e no cargo que ocupam, têm assegurado todos os direitos previstos aos demais servidores. Portanto, também podem exercer seu direito constitucional de greve.

Necessário salientar, neste aspecto, que o estágio probatório é o meio adotado pela Administração Pública para avaliar a aptidão do concursado para o serviço público. Tal avaliação é medida por critérios lógicos e precisos, estabelecidos de forma objetiva na lei. A participação em movimento grevista não configura falta de habilitação para a função pública, não podendo o estagiário ser penalizado pelo exercício de um direito seu.

Cabe lembrar, ainda, que conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Injunção nº 712-8/PA, “é vedada a rescisão de contrato de trabalho durante a greve”, excetuando-se os casos em que houver comprovado abuso no exercício do direito de greve.

6. O servidor pode ser punido por ter participado da greve?

O servidor não pode ser punido pela simples participação na greve, até porque o próprio Supremo Tribunal Federal considera que a simples adesão à greve não constitui falta grave (Súmula nº 316 do STF).

Podem ser punidos, entretanto, os abusos e excessos decorrentes do exercício do direito de greve, dentre eles a paralisação total que comprometa a regular continuidade da prestação do serviço público. Por isto, o movimento grevista deve organizar-se a fim de evitar tais abusos, assegurando a execução dos serviços essenciais e urgentes.

7. Podem ser descontados os dias parados? E se podem, a que título?

A rigor, sempre existe o risco de que uma determinada autoridade, insensível à justiça das reivindicações dos servidores e numa atitude nitidamente repressiva, determine o desconto dos dias parados.

Anteriormente, a Administração Pública utilizava como argumento que os dias de paralisação seriam, em verdade, faltas injustificadas ao trabalho, justamente em razão da ausência de regulamentação específica, o que tornava viável o manejo de medidas ao Poder Judiciário buscando-se evitar tais descontos.

Atualmente, considerando-se o posicionamento do Supremo Tribunal Federal no sentido de aplicar-se aos servidores grevistas o disposto na Lei nº 7.783/89, a viabilidade de ações judiciais buscando impedir os descontos dos dias parados restou comprometida.

Inclusive, já existiam diversos posicionamentos nos tribunais pátrios – especialmente no Superior Tribunal de Justiça – no sentido de que podem ser feitos tais descontos, em razão de não ter havido a contraprestação por parte do servidor. Atualmente as decisões que garantem o pagamento dos dias parados compõem posicionamentos isolados.

A própria Lei de Greve, cuja aplicação é pugnada pelo STF, no art. 7º, prevê a suspensão do contrato de trabalho para os trabalhadores da iniciativa privada durante a participação na greve, “devendo as relações obrigacionais, no período, ser regidas pelo acordo...”.

O importante, para prevenir essas situações, é que o Sindicato tome todas as precauções formais para a deflagração do movimento grevista, enumeradas ao final da presente cartilha, de forma a facilitar a defesa judicial da categoria, se for necessária.

Dentre as precauções, destaca-se a presença do servidor no local de trabalho, bem como o cumprimento de seu horário, ainda que sem o exercício de suas atribuições.



Aliado a isso, o Sindicato deverá providenciar um “Ponto Paralelo”, que comprovará a presença dos servidores.

A esse passo, relembre-se que boa parte da jurisprudência pátria aceita o desconto dos dias parados. Portanto, o Sindicato deve – e certamente o fará - negociar com a Administração Pública, durante o movimento grevista, além da pauta de reivindicações, o pagamento dos dias parados.

8. Como deve ser feito o registro da freqüência nos dias parados?

O Sindicato deverá providenciar um “Ponto Paralelo” que será assinado e preenchido diariamente pelos grevistas, o qual servirá para demonstrar, se necessário, e em futuro processo judicial, que as faltas não foram injustificadas.

9. Qual a diferença entre uma greve e uma paralisação de 24 ou 48 horas?

Greve no sentido jurídico significa a suspensão da prestação pessoal de serviços. A suspensão do trabalho que configura a greve é a coletiva, não havendo como caracterizar greve a paralisação individual (NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Comentários à Lei de Greve. São Paulo, LTR, 1989,44/45).

A greve, entretanto, pode ser por tempo indeterminado, ou por tempo determinado.

Comumente se denomina greve a paralisação por tempo indeterminado, e paralisação a greve por tempo determinado.

Assim sendo, a paralisação por 24 ou 48 horas nada mais é do que uma greve por tempo determinado, e como tal deverá ser tratada, inclusive do ponto de vista legal.

10. Quais as precauções que devem ser tomadas quando da deflagração de uma greve?

Visando respaldar uma futura discussão judicial acerca da legalidade do momento grevista, o Sindicato deve adotar os seguintes procedimentos:

- a)** Estabelecer tentativas prévias de atendimento voluntário pela União Federal (mediante as entidades nacionais, junto a cada um dos Poderes) e pelos órgãos locais (pelos sindicatos de base), respectivamente, das pautas de reivindicações nacional e específica;
- b)** Documentar o mais amplamente possível (ofícios de remessa e eventual resposta às reivindicações; reportagens sobre visitas às autoridades; notícias de jornal sobre as mobilizações anteriores, de preferência não apenas da imprensa sindical, etc.);
- c)** Convocar assembléia-geral **da categoria** (não apenas dos associados) mediante a observância dos critérios definidos no Estatuto do Sindicato e com

divulgação do Edital com antecedência razoável (72 horas, como sugestão) em jornal de grande circulação regional;

- d)** Em assembléia, votar a pauta de reivindicações e deliberar sobre a paralisação coletiva, de preferência desdobrando a pauta em exigências de nível nacional e local;
- e)** Comunicar a decisão da assembléia aos órgãos aos quais os servidores encontram-se vinculados e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, bem como aos usuários do serviço (mediante edital publicado em jornal de grande circulação), com antecedência mínima de **72 (setenta e duas horas)**;
- f)** Durante a greve, buscar sempre que possível a negociação para o atendimento das reivindicações, documentando-a ao máximo;
- g)** Buscar a definição do que sejam os “*serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades da comunidade*” ou “*serviços cuja paralisação resulte em prejuízo irreparável*”, com a manutenção de um efetivo mínimo de servidores em atividade, no percentual de 30% ou mais;
- h)** Manter até o final da greve um “Ponto Paralelo”, para registro pelos servidores grevistas, o qual poderá ser instrumento útil para discutir eventual desconto dos dias parados.