

NOTA INFORMATIVA

GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO

O exercício da greve constitui um direito dos trabalhadores públicos e privados. Envolve, contudo, uma série de particularidades que devem ser observadas pela organização do movimento, especialmente no que diz respeito ao funcionalismo público.

Esta Nota Informativa, baseada na Cartilha de Greve de Wagner Advogados Associados e em Pareceres da Assessoria Jurídica Nacional do ANDES, busca esclarecer os servidores quanto às questões mais relevante relativas à greve no serviço público.

É LEGAL O SERVIDOR PÚBLICO FAZER GREVE?

SIM. Em sua redação original, o artigo 37, inciso VII da Constituição Federal assegurou o exercício do direito de greve pelos servidores públicos civis, o qual deveria ser regulamentado sob a forma de *lei complementar*. Com a Emenda Constitucional n. 19/1998, a exigência passou a ser a edição de *lei ordinária*. Entretanto, até hoje o exercício do direito de greve dos servidores públicos não foi regulamentado.

A omissão legislativa restou reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento dos Mandados de Injunção n. 670/ES, 708/DF e 712/PA, nos quais foi superada a questão da legalidade da greve no serviço público e determinadas quais normas seriam aplicáveis enquanto pendente a edição da legislação exigida.

No essencial, tem-se pela legalidade da greve no serviço público federal, direito esse que dever ser exercido nos termos enunciados pelo Supremo Tribunal Federal.

AS REGRAS DEFINIDAS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SÃO APLICÁVEIS A TODOS OS SERVIDORES?

SIM. O Supremo Tribunal Federal conferiu efeito *erga omnes* às suas decisões nos Mandados de Injunção sobre o assunto. Significa dizer que as normas aplicadas aos casos julgados devem reger o exercício do direito de greve de todos os servidores públicos até o momento em que ocorra a edição da legislação específica.

A decisão paradigmática do Mandado de Injunção 712/PA, de relatoria do Ministro Eros Grau, determinou a aplicação, aos servidores públicos, da Lei nº 7.783, de 28/06/1989, que dispõe sobre o exercício do direito de greve dos trabalhadores da iniciativa privada. A aplicação da legislação trabalhista, contudo, não se dará nos seus exatos termos, mas com adaptações predeterminadas pelo Tribunal.

Desse modo, o exercício do direito de greve resta assegurado a todos os servidores públicos federais, sendo-lhes aplicado o teor da Lei n. 7.783/89, observadas as adaptações promovidas pelo Supremo Tribunal Federal.

SERVIDOR EM ESTÁGIO PROBATÓRIO PODE FAZER GREVE?

SIM. Ainda que não efetivado no serviço público, o servidor em estágio probatório tem assegurados todos os direitos previstos aos demais servidores. Não há, assim, qualquer restrição ao exercício do seu direito constitucional à greve.

O estágio probatório é o meio adotado pela Administração Pública para avaliar a aptidão do concursado ao exercício do serviço público, sendo que essa aferição apenas pode se dar por critérios lógicos e precisos.

A participação em movimento grevista não configura falta de habilitação para a função pública ou inassiduidade, não podendo o servidor em estágio probatório ser penalizado pelo exercício de direito que lhe é constitucionalmente assegurado.

Portanto, embora no período da greve ocorra suspensão do vínculo funcional (equivalente à suspensão do contrato de trabalho), tal fato não poderá repercutir negativamente na avaliação do servidor.

PROFESSOR SUBSTITUTO PODE FAZER GREVE?

SIM. Embora não sejam ocupantes de cargo efetivo, professores substitutos ou servidores temporários, com relação de trabalho junto à Administração Pública regulada pela Lei 8.754/93, são trabalhadores do serviço público que podem exercer seu direito de greve. Além disso, tais docentes compõem a base sindical do ANDES-Sindicato Nacional, conforme previsão do Estatuto.

A Lei 8.745/93, aplicável aos professores substitutos, não prevê a possibilidade de sanções ou rescisões de contrato em decorrência do exercício do direito de greve. Na mesma linha, a própria Lei de Greve, tendo em sua redação original, quanto na interpretação do STF para o serviço público, vedou expressamente a possibilidade de se adotar, no curso da greve, medidas restritivas que constringam os trabalhadores, além de negar, salvo em caso de abuso de direito, a possibilidade de rescisão unilateral do contrato de trabalho durante a paralisação.

Nesse sentido, não apenas os professores substitutos podem exercer direito de greve, como também sua situação deve ser levada em conta nos acordos de compensação de dias não trabalhados, inclusive, se possível e necessário, com a dilação ou prorrogação contratual dos trabalhadores temporários.

SERVIDOR OCUPANTE DE CARGO EM COMISSÃO PODE FAZER GREVE?

SIM. No que tange ao direito de greve, os ocupantes de cargos em comissão possuem os mesmos direitos daqueles que desempenham suas funções em cargos de provimento efetivo e, desse modo, não podem ser punidos pela participação em movimento grevista.

É indispensável ressaltar que a exoneração de cargo em comissão ou a dispensa de função de confiança pode dar-se pelo mero juízo da autoridade competente, a qualquer tempo e independentemente de motivação.

Entretanto, se a exoneração for decorrente da participação em movimento grevista e desde que seja possível fazer prova deste fato, poderá restar caracterizada a prática de assédio moral, sendo viável ação judicial que pleiteie não apenas a recondução ao cargo comissionado, mas também indenização.

Vale registrar, também, que os ocupantes de cargos de chefia, coordenação ou comissionados nas IFE são em sua maioria eleitos pelos pares, cabendo aos reitores somente o ato de nomeação e posse do cargo, o que também pode auxiliar na eventual necessidade de negociação ou ação judicial para recondução do cargo/função.

O SERVIDOR PODE SER PUNIDO POR TER PARTICIPADO DE GREVE?

NÃO. O exercício da greve constitui direito constitucionalmente assegurado aos servidores públicos, motivo pelo qual o Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que a mera adesão ao movimento grevista não pode constituir falta grave, nos termos da Súmula n. 316.

De modo contrário, podem ser punidos os abusos e excessos cometidos no exercício do direito de greve. Por isso, imperioso que o movimento grevista esteja organizado, a fim de os serviços essenciais e o atendimento das necessidades inadiáveis.

COMO O SERVIDOR DEVE AGIR CONTRA EVENTUAIS COAÇÕES E ASSÉDIOS DE CHEFIAS DURANTE A GREVE?

A Lei de Greve determina que, em nenhuma hipótese, os meios adotados por empregadores poderão violar ou constranger os direitos e garantias fundamentais dos grevistas.

É proibido aos empregadores adotar meios para constranger o grevista ao comparecimento ao trabalho, bem como capazes de frustrar a divulgação do movimento.

Havendo tentativa de constrangimento e assédio aos grevistas, deve ser denunciada ao Sindicato e/ou Comando de Greve. Para isso, é importante a criação de canais para recebimento de denúncias, permitindo a adoção das providências cabíveis.

EXISTEM FORMALIDADES PARA DEFLAGRAR A GREVE?

SIM. Embora não haja disposição nesse sentido, é altamente recomendável:

1ª. Aprovação da Pauta de Reivindicações

A pauta de reivindicações deve ser discutida e aprovada em Assembleia Geral da categoria, observados sempre os procedimentos de convocação e os quóruns de instalação e deliberação fixados no Estatuto do Sindicato. A pauta pode ser desdobrada, se necessário, em exigências de nível nacional e local.

2ª. Apresentação da Pauta

A pauta de reivindicações aprovada pela Assembleia deve ser redigida e formalmente entregue à autoridade administrativa responsável. Observa-se a necessidade de haver prova do recebimento do documento, que pode ser protocolado junto ao órgão público. A entrega pode, ainda, dar-se de forma solene, deflagrando as negociações.

3ª. Negociação exaustiva

O processo de negociação com a autoridade competente, bem como a sua comprovação, constitui importante elemento a ser observado para eventual deflagração do movimento grevista.

A determinação de qual seja a autoridade competente para negociação está relacionada à pauta. Algumas questões dizem respeito aos órgãos locais e outras exigem uma sucessão de providências administrativas e/ou legislativas, como os aumentos ou recomposições salariais. Nesses casos, deve haver a participação ativa das entidades de base frente a cada órgão para as reivindicações específicas, bem como das entidades nacionais junto aos Poderes no que diz respeito às questões gerais.

4ª. Convocação da Assembleia

A deflagração da greve é decisão da categoria, motivo pelo qual as formalidades de convocação, instalação e deliberações que constam no Estatuto do Sindicato devem ser respeitadas, sendo *convocada toda a categoria e não apenas os filiados* ao sindicato.

No que diz respeito à convocação, deve-se atentar para a amplitude da publicidade e divulgação do Edital de Convocação da Assembleia. Ainda, a antecedência da Assembleia deve ser razoável (como, por exemplo, cinco dias, quando ausente previsão de prazo maior no estatuto). Em casos de urgência e necessidade, podem ser usados prazos menores.

5º. Deliberação sobre a greve

No que tange às deliberações sobre a greve, aplicam-se as regras do estatuto, sobretudo no que diz respeito ao quórum. O processo de deliberação e as decisões devem ser registrados em ata da forma mais clara possível, sempre de acordo com as formalidades estatutárias. Contudo, a aplicação das disposições do estatuto não pode implicar restrição do direito de voto sobre o item específico da assembleia que trate da deflagração de greve.

Aqui, vale frisar: Assembleia Geral de Deliberação de Greve ou Paralisação ou Indicativo de Greve, juridicamente análogos, ou seja, toda deliberação sobre greve - instituto jurídico/político que diz respeito a toda à categoria ou toda base sindical em movimento reivindicatório - *deve ser aberta a todos os integrantes categoria ou base, independentemente de filiação sindical ou não*. Ou seja, servidores não filiados poderão deliberar e votar em ponto de pauta de Assembleia Geral que trate sobre greve.

Tanto é assim que, aprovada a greve, a organização sindical ou comissão de greve passam a ter o direito de convencimento à adesão. Além disso, os Tribunais julgadores da legalidade de movimentos parestas dos trabalhadores consideram legítima a declaração e deflagração da greve tendo a organização sindical franqueado o debate e deliberação com a participação ou convocação de toda a categoria.

É pertinente, ainda, que a categoria delibere também sobre as medidas que serão adotadas para manter a continuidade do serviço público e o atendimento dos serviços essenciais, a fim de apresentar proposta ao órgão ou entidade quando da comunicação da greve.

6º. Comunicação da greve

Para o funcionalismo público, a realização do movimento grevista deve ser comunicada com antecedência mínima de setenta e duas horas. Deve haver uma comunicação formal ao órgão público “empregador” (entregue mediante recibo), bem como divulgação em órgãos da imprensa de ampla circulação, para conscientização dos usuários.

Nesse momento, deve ser apresentada proposta para a manutenção dos serviços considerados essenciais, da qual deve ser dada ciência tanto ao órgão “empregador” quanto aos usuários de tais serviços, através de divulgação na imprensa local.

Deve ser buscado, então, junto ao órgão ou entidade, um consenso sobre o percentual de servidores que deve permanecer em atividade em

cada setor, em respeito ao princípio da continuidade do serviço público e para a manutenção das atividades essenciais.

Atenção: em caso de declaração da ilegalidade da greve por não terem sido cumpridos os requisitos necessários à sua deflagração, o Superior Tribunal de Justiça tem fixado pesadas multas diárias a serem suportadas pelos sindicatos.

DEVE SER GARANTIDO O FUNCIONAMENTO MÍNIMO DAS ATIVIDADES?

SIM. De acordo com o Supremo Tribunal Federal, a greve dos servidores deve atender ao princípio da *continuidade dos serviços públicos*. Por esse motivo, a paralisação dos serviços, quaisquer que sejam, pode ser apenas parcial. Não pode haver greve total no serviço público. A regularidade na prestação de serviços deve ser mantida, sob pena de que se configure o abuso de direito, atentando-se especialmente para o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

No que diz com o quantitativo mínimo para a garantia da legalidade do movimento grevista, depende da análise de cada caso. Sempre que possível, deve ser buscada uma definição conjunta com a Administração sobre quais sejam as necessidades mínimas e o percentual de servidores mantidos em serviço.

Dada a ausência de previsão legal, é indiferente que a manutenção dos serviços ocorra através de servidores que não aderirem ao movimento ou com a instituição de escalas entre os grevistas. É imperioso, contudo, que a entidade tome as devidas precauções para comprovar, documentalmente, a ininterrupção.

OS SERVIÇOS ESSENCIAIS SÃO OS MESMOS DA LEI DE GREVE?

EM TERMOS. Prevalece a ideia de que todo o serviço público é essencial, motivo pelo qual a greve não pode implicar sua paralisação total.

Dentre os serviços públicos, pode haver alguns que, pela sua relevância, recomendem a aplicação de um regime de greve mais rigoroso, mantendo-se percentual maior de servidores em atividade.

Ainda assim, vale atentar para a relação de serviços essenciais constante no artigo 10 da Lei de Greve, a qual não deve ser esquecida pelo movimento:

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.

É PRECISO ATENDER AS NECESSIDADES INADIÁVEIS DA COMUNIDADE?

SIM. Ainda que todos os setores funcionem de forma mínima, as necessidades inadiáveis devem ser reconhecidas e preservadas em cada serviço essencial. Entende-se como necessidades inadiáveis da comunidade aquelas que, ao deixarem de ser atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população.

OS TRIBUNAIS PODEM JULGAR AS REIVINDICAÇÕES DOS GREVISTAS?

EM TERMOS. Os tribunais não possuem competência para julgar as reivindicações dos servidores públicos em greve, diversamente do que ocorre com as greves da iniciativa privada. Isso porque não há poder normativo para os servidores públicos.

Contudo, quando provocados, os tribunais podem manifestar-se sobre:

- A abusividade da greve;
- O pagamento dos dias de paralisação;
- A imposição de regime de greve mais severo que o da lei, *de acordo com as peculiaridades de cada caso concreto e mediante solicitação de órgão competente;*
- As medidas cautelares incidentes como, por exemplo, o percentual mínimo de servidores em atividade e interditos possessórios.

QUANDO O MOVIMENTO GREVISTA PODE SER CONSIDERADO ABUSIVO E, PORTANTO, ILEGAL?

O art. 14 da Lei n. 7.783/1989, na interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal para aplicação aos servidores públicos enquanto não houver lei regulamentadora do direito de greve, dispõe que constitui abuso do direito de greve a inobservância das normas contidas na 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.

Considerando as normas contidas na Lei de Greve, poderia ser considerado abusivo movimento deflagrado sem a observância da comunicação prévia de 72 horas ao empregador e aos usuários, que não preserve os contingentes mínimos de servidores necessários ao atendimento dos serviços ou que não tenha esgotado previamente os meios pacíficos de negociação.

Nesse aspecto, é dispensado tratamento diferenciado ao movimento grevista a depender do fato que o ensejou. Greves realizadas para pleitear o cumprimento de acordos já existentes normalmente ensejam menos discussão quanto à sua legalidade.

Na mesma direção, movimento grevista deflagrado em razão de falta de pagamento de remuneração tem suscitado o entendimento de impossibilidade de desconto da remuneração relativa aos dias parados.

Por outro lado, movimentos para novas demandas ou para aprovação de projetos de lei que concedam direitos devem ser deliberados e encaminhados com maior cuidado e rigor, pois têm maior chance de ser considerados ilegais.

Quanto ao exercício do direito de greve, 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. 14, § 3º da Lei n. 7.783/1989). Podem ser adotados, contudo, meios pacíficos tendentes a persuadir os trabalhadores a aderirem à greve (art. 6º, inciso I da Lei n. 7.783/1989). É importante que essas determinações sejam observadas, sob pena de caracterizar a abusividade do exercício do direito.

Em caso de configuração de abuso, a responsabilidade pelos atos praticados no curso da greve será apurada segundo a legislação pertinente (art. 15 da Lei n. 7.783/1989).

DIAS PARADOS SERÃO DESCONTADOS?

DEPENDE. O Supremo Tribunal Federal já havia estabelecido que a greve de servidores *suspende o contrato de trabalho* (ou seja, suspende o vínculo funcional, já que os servidores são estatutários) e, conseqüentemente, o alcance da remuneração.

Por ocasião do julgamento do Tema 531 da Repercussão Geral (sistemática na qual a decisão deverá passar a ser adotada pelos demais órgãos do Poder Judiciário), o Tribunal assentou a tese 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. O desconto será, contudo, incabível se ficar demonstrado que a greve foi provocada por conduta ilícita do Poder Público*".

Nesse ponto, é importante atentar para a ressalva consistente na definição de "conduta ilícita do Poder Público". Nos casos de greve deflagrada justamente em razão de falta de pagamento da remuneração, por exemplo, entende-se que os servidores não podem sofrer o corte do ponto.

A decisão ressalva, ainda, a possibilidade de compensação, ou seja, de recuperação do trabalho posteriormente, o qual não poderá ficar sem a respectiva remuneração, já que tanto a Constituição Federal (art. 7º, incisos IV e X, que trazem a garantia de salário mínimo e de proteção ao salário); quanto a legislação ordinária (Lei n. 8.112/1990, art. 4º) vedam a prestação de trabalho gratuito.

No ponto, a orientação atualmente vigente no âmbito da Administração Federal direta é a de que se proceda ao desconto da remuneração correspondente aos dias de paralisação e que, uma vez firmado o termo de

compensação e iniciado seu cumprimento, ocorra o imediato pagamento de todos os valores descontados.

Contudo, é fundamental destacar que não existe previsão legal expressa acerca do procedimento, bem como que os órgãos da Administração Federal indireta possuem garantia de autonomia administrativa e financeira, a qual é legalmente outorgada a diversas autarquias (é o caso dos Institutos Federais, por força da Lei n. 11.892/2008), e constitucionalmente assegurada às universidades (art.207 da Constituição Federal).

Por fim, nas situações em que o Judiciário entender pela necessidade de devolução ao Erário dos valores já recebidos em relação aos dias parados na greve, é possível ao servidor fazer requerimento para que isso ocorra de forma parcelada, nos termos do art. 46 da Lei n. 8.112/1990, em *parcelas equivalentes a dez por cento da remuneração, provento ou pensão* (§ 1º).

HÁ DIFERENÇAS ENTRE GREVE E PARALISAÇÃO?

Não. A greve configura-se pela suspensão da prestação de serviços, seja por tempo determinado ou indeterminado. A suspensão dos serviços por tempo determinado (24 ou 48 horas, por exemplo) é comumente denominada como paralisação, utilizando-se o termo greve em caso de suspensão por tempo indeterminado. Assim sendo, a paralisação nada mais é do que uma greve por tempo determinado, inclusive para fins legais.