



CARTILHA DA GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO - 2019 -

1) Introdução:

A pedido da FENAJUFE - Federação Nacional dos Trabalhadores¹ do Judiciário Federal e do Ministério Público da União, o Escritório CEZAR BRITTO & ADVOGADOS ASSOCIADOS revisa e atualiza² a Cartilha da Greve no Serviço Público.³

A revisão e a atualização da cartilha se devem em razão do julgamento do Supremo Tribunal Federal, no dia 27 de outubro de 2016, do Recurso Extraordinário 693.456/RJ, afetado pelo instituto da repercussão geral.

Na ocasião, o STF, por maioria, fixou 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".

Obviamente, a cartilha mantém a análise das definições feitas pelo Supremo Tribunal Federal - STF sobre o exercício do direito de greve dos servidores, ao julgar os Mandados de Injunção n.ºs. 670, 708 e 712, em 25.10.2007. Naquela ocasião, em síntese, o STF entendeu aplicável à greve dos servidores civis as regras da Lei Federal 7.783 de 28.06.1989, com limitações. Também indicou que

¹ Utiliza-se a flexão de gênero masculino (padrão), não para expor consentimento com as opressões de gênero, mas apenas por uma questão de facilidade na escrita e na leitura. Tais padrões não podem ser tratados com ingenuidade.

² A redação final é do escritório Cezar Britto & Advogados Associados.

³ O presente trabalho partiu da "Cartilha da Greve no Serviço Público Federal" dos advogados José Luis Wagner e Jaci René Garcia (escritório Wagner Advogados Associados) publicada em 2001, atualizada em 2010 pelos advogados Pedro Maurício Pita Machado (organizador), Luciano Carvalho da Cunha e Brendali Tabile Furlan, do escritório PEDRO MAURÍCIO PITA MACHADO ADVOGADOS ASSOCIADOS. Colaboraram os advogados Adriano Grzybowski e Rosane Rossatto Braz Paiani. O texto original aproveitava estudos dos advogados Pedro Maurício Pita Machado e Felipe Néri Dresch da Silveira.



a competência judicial para apreciar os conflitos daí oriundos deve obedecer, por analogia, a Lei Federal 7.701 de 21.12.1988.

Além disso, a Suprema Corte, em razão dos imperativos da continuidade dos serviços públicos 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 7.783/1989⁴.

Esta Cartilha não pretende aprofundar a discussão jurídica em torno do tema. Visa traçar as principais orientações para uma greve, a partir da Lei de Greve e das decisões do STF e responder didaticamente as principais dúvidas dos servidores públicos e de suas entidades sindicais.

A cartilha vem sendo atualizada e revisada, mantendo a sua didática, por meio de perguntas e respostas, com um roteiro de precauções.

2) É legal a greve do servidor público?

2

SIM. O texto original do art. 37, inc. VII da Constituição de 1988 assegurou aos servidores públicos civis o direito de greve, a ser exercido nos termos de *lei complementar*. A Emenda Constitucional 19/98 abrandou a exigência para *lei ordinária*. Nem a lei complementar nem a ordinária foram elaboradas.

O STF entendia que antes da lei o direito não poderia ser exercido, pois seria uma "norma de eficácia limitada" (MI 20). Ainda assim, vários Tribunais e Juízes admitiram que fosse exercido imediatamente (STJ, MS 2834).

Os servidores públicos, na prática, não deixaram de fazer greve. Faziam até quando ela era proibida, no período pré-CF/88. Como bem afirmado pelo Min. Marco Aurélio do STF greve é fato e decorre de elementos que escapam aos estritos limites das leis (STF, MI 4382).

No essencial, com o julgamento dos MI n.º. 670, 708 e 712, a questão da legalidade ficou superada.

O centro da discussão passou a ser o modo e a extensão do exercício do direito de greve que, em 2016, o STF apresentou novo entendimento ao corte de

4 MI 708, rel. min. Gilmar Mendes, j. 25-10-2007, P, *DJE* de 31-10-2008.] = **ARE 657.385**, rel. min. Luiz Fux, j. 29-2-2012, dec. monocrática, *DJE* de 13-3-2012

Vide RE 456.530 ED, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 23-11-2010, 2ª T, *DJE* de 1º-2-2011

Vide ADI 3.235, rel. p/ o ac. min. Gilmar Mendes, j. 4-2-2010, P, *DJE* de 12-3-2010

Vide Rcl 6.568, rel. min. Eros Grau, j. 21-5-2009, P, *DJE* de 25-9-2009



ponto no RE n.º 693.456/RJ, em reação à iminência de inúmeros movimentos paretistas, como relatado pelo Ministro Fux no julgamento.

3) As regras definidas pelo STF são aplicáveis a todos os servidores?

SIM. O STF deu caráter *erga omnes* as suas decisões⁵, alcançando a todos. As diretrizes dos MI 670, 708 e 712 devem orientar o exercício do direito de greve pelo conjunto dos servidores públicos civis brasileiros, até que venha lei específica.

O RE n.º 693.456/RJ, que discutiu a constitucionalidade do desconto dos dias parados em razão de greve também é aplicável a todos os servidores, tendo em vista ter sido julgado em repercussão geral.

4) A Lei de Greve é integralmente aplicável aos servidores?

EM TERMOS. Pelo entendimento do STF, os servidores deverão observar as regras da Lei de Greve (Lei 7.783/89), mas com reduções e adaptações definidas pelo próprio Tribunal.⁶

3

5) Existem procedimentos para deflagrar a greve?

SIM. Da leitura das decisões judiciais e da experiência, passados alguns anos desde o julgamento do STF nos Mandados de Injunção n.º. 670, 708 e 712, em 25.10.2007, é recomendável seguir os seguintes passos:

| 1º Passo | 2º Passo | 3º Passo | 4º Passo | 5º Passo | 6º Passo |
|--------------------|-----------------------|----------------------|--------------------------|---------------------------|--|
| Aprovação da pauta | Apresentação da pauta | Negociação exaustiva | Convocação da Assembleia | Deliberação sobre a greve | Comunicação ao “empregador” e usuários |

⁵ Para nós, é questionável a legitimidade do efeito geral (*erga omnes*) dado pelo STF. Os mandados de injunção foram ajuizados individualmente por certos sindicatos. Não foi facultada a participação do conjunto dos interessados. A participação popular (*amicus curiae*) é fator de legitimação das decisões genéricas de tribunais.

⁶ Em anexo o texto da Lei 7783/99, com observações decorrentes das decisões do STF.



1º- PASSO. Aprovação da pauta. A pauta deve ser aprovada em Assembleia Geral da categoria. A convocação, os quóruns (de instalação e deliberação) e o modo de votação seguem o Estatuto.

Deve ser dada ampla publicidade, divulgando o Edital de Convocação da Assembleia em jornal de ampla circulação na área de representação do Sindicato. A Assembleia deve ser convocada com antecedência razoável, como, por exemplo 5 dias, se o Estatuto não prever prazo maior.

É importante discutir a pauta de reivindicações e votá-la, narrando na ata o processo de discussão e de votação e o conteúdo das reivindicações.

2º- PASSO: Apresentação da pauta. A pauta de reivindicações aprovada em Assembleia deve ser formalmente entregue, por escrito, à autoridade administrativa responsável. Deve haver prova do recebimento. O documento pode ser protocolado no órgão público tomador dos serviços. A pauta também pode ser entregue solenemente, dando início ao processo de negociação.

4

3º- PASSO: Negociação Exaustiva. É fundamental (a) comprovar o processo negocial e (b) negociar com a autoridade competente.

a) Antes da greve, a negociação tem que ser buscada ao máximo e de boa-fé. Deve-se documentar o mais amplamente possível o processo negocial (ofícios de remessa e resposta às reivindicações, notícias de jornal sobre as reuniões com autoridades, certidões sobre o agendamento de reuniões, atas de negociação, etc.). De preferência, não se restringir a documentos do próprio sindicato ou notícias da imprensa sindical.

b) A negociação com a autoridade competente depende da pauta. Algumas questões dizem respeito aos órgãos locais. Outras exigem uma sucessão de atos administrativos e até legislativos, como os aumentos ou recomposições salariais. Nesse caso, deve haver negociação pelas entidades nacionais junto à representação dos Poderes para as questões gerais. E das entidades de base frente a cada órgão para as reivindicações específicas.

4º- PASSO: Convocação da Assembleia. A deflagração da greve é decisão da categoria e não só dos filiados. As formalidades de convocação, instalação e deliberação são as do estatuto do sindicato (ver passo 1), mas



deve ser convocada toda a categoria. Deve ser dada ampla publicidade e deve ser respeitada anterioridade razoável (ver passo 1). Em casos de urgência e necessidade, podem ser usados prazos menores.

5º- PASSO. Deliberação sobre a greve. Aplicam-se as regras do estatuto sobre o quorum de instalação e deliberação. Deve ser registrado em ata, de modo bem claro, o processo de discussão e decisão, seguindo as formalidades estatutárias.

6º- PASSO. Comunicação da greve. A greve no serviço público deve ser divulgada com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas. Para o órgão público (“empregador”) deve haver comunicação formal, contra recibo. Para os usuários do serviço, deve ser publicado Aviso, com a manutenção dos serviços urgentes, em órgãos de imprensa de ampla circulação na localidade ou região atingida. Nesse momento, deve ser buscado um consenso sobre o percentual de servidores que manterão a continuidade do serviço relativo às atividades essenciais.

5

6) Deve ser mantido um percentual mínimo em atividade?

SIM. A greve dos servidores deve respeitar o princípio da “continuidade dos serviços públicos”, de acordo com o STF. Por isso deve ser sempre *parcial* e é considerado abuso “comprometer a regular continuidade na prestação do serviço público”. É preciso também em qualquer caso atender as “necessidades inadiáveis da comunidade”.

Não quer dizer que os servidores não possam fazer greve. Porém, o movimento deverá manter um número mínimo de servidores em exercício, estabelecendo-se, para tanto, sistema de rodízio entre os grevistas.

As equipes mantidas devem ser definidas “mediante acordo com a entidade patronal ou diretamente com o empregador”. Assim, deve-se buscar a definição conjunta entre Sindicato e Administração sobre as necessidades inadiáveis e o percentual mínimo mantido em serviço.

Assim, não há quantitativo mínimo para continuidade na prestação do serviço público, devendo ser analisado caso a caso e buscado uma definição em conjunto com a Administração.



Lembrando que diante da ausência de previsão legal, é indiferente que a manutenção da prestação do serviço ocorra através de servidores que não aderiram ao movimento ou com a escala daqueles que aderiram.

7) Os serviços essenciais são os mesmos da Lei de Greve?

EM TERMOS. Após alguns anos desde a decisão do STF e diante do posicionamento dos demais Tribunais, parece ter prevalecido a ideia de que todo serviço público é essencial. Dentre eles, haveria alguns ainda mais relevantes, em que seria recomendável um regime de greve mais rigoroso (que poderá ser definido pelo tribunal competente, a pedido do órgão interessado).

8) É preciso atender as necessidades inadiáveis da comunidade?

SIM. Para o STF, serviço público não pode ser interrompido por completo. Deve funcionar *minimamente* em todos os setores e um pouco mais nos serviços essenciais. Já as *necessidades inadiáveis* identificadas em cada serviço essencial devem ser preservadas. As necessidades inadiáveis são aquelas que “não atendidas, colocam em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população”.

O desafio será encontrar o ponto de equilíbrio entre o legítimo direito de greve e os três critérios de continuidade da prestação do serviço público: (a) percentuais mínimos, (b) serviços essenciais e (c) atendimento das necessidades inadiáveis.

9) Os tribunais julgam as greves dos servidores?

EM TERMOS. Ao contrário do que ocorre nas greves da iniciativa privada, os tribunais não irão julgar diretamente as reivindicações dos servidores em greve. Não há poder normativo para os servidores públicos. Os tribunais, quando provocados, irão decidir sobre:

a) a abusividade ou não da greve;

b) a existência de ato ilícito da Administração capaz de excepcionar o pagamento ou não dos dias de paralisação;

c) a imposição ou não 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”;



d) as medidas cautelares incidentes (p. ex. sobre o percentual mínimo a ser mantido em serviço e interditos possessórios).

10) As greves dos servidores serão julgadas na Justiça do Trabalho?

NÃO. A divisão de competência é simétrica à da Lei 7.701/88 (que prevê a atuação dos tribunais superior e regionais do trabalho nas greves da iniciativa privada). Mas o STF estabeleceu que a Justiça Comum, Estadual ou Federal julgará os conflitos decorrentes da greve dos servidores, conforme o caso:

| SERVIDORES | ABRANGÊNCIA DA GREVE | TRIBUNAL |
|------------|-------------------------------|----------|
| Federais | Mais de uma Região da JF | STJ |
| Federais | No limite de uma Região da JF | TRF |
| Estaduais | Mais de um Estado | STJ |
| Estaduais | No limite de um Estado | TJ |
| Municipais | Mais de um Estado | STJ |
| Municipais | No limite de um Estado | TJ |

7

11) O servidor em estágio probatório pode fazer greve?

SIM. Mesmo sem estar efetivado, o servidor em estágio probatório tem todos os direitos dos demais. Portanto, pode exercer o direito constitucional de greve.

O estágio probatório é meio de avaliar a aptidão para o cargo e o serviço público. A avaliação deve ser feita por critérios objetivos. A participação em greve não representa falta de habilitação para a função pública nem inassiduidade⁷.

O servidor em estágio probatório não pode ser penalizado pelo exercício de seu direito constitucional de greve⁸, todavia, em razão da compreensão do STF reforçada no julgamento do RE n.º 693.456 de que há a suspensão do contrato de

⁷ No RE 226966/RS, o STF decidiu que a participação em greve, mesmo antes da regulamentação “*não transforma os dias de paralisação em movimento grevista em faltas injustificadas*” e que “*a simples circunstância de o servidor público estar em estágio probatório não é justificativa para demissão com fundamento na sua participação em movimento grevista por período superior a trinta dias*”.

⁸ ADI 3235, voto do rel. p/ o ac. Min. Gilmar Mendes, j. 04/02/2010, DJE de 12/03/2010;



trabalho, é possível que a avaliação da aptidão do servidor para a função seja também suspensão, prorrogando o prazo de estágio.

12) O servidor pode ser punido por ter participado da greve?

NÃO. A simples adesão à greve não constitui falta grave⁹. A greve é direito constitucional dos servidores. Não há espaço para punição de servidor por aderir ao movimento grevista¹⁰. O que pode ser punido é só o eventual abuso ou excesso cometido durante a greve. Por isso, o movimento grevista deve organizar-se a fim de evitar tais abusos e assegurar percentuais mínimos, manutenção dos serviços essenciais e atendimento das necessidades inadiáveis.

13) Os dias parados são descontados?

A PRINCÍPIO, SIM. Este é o ponto de maior atualização da cartilha de greve e de maior dificuldade de enfrentamento, posto que não se pretende teorizar o debate.

Em outubro de 2016, o STF, no Recurso Extraordinário n.º 693456, com repercussão geral reconhecida, decidiu pela constitucionalidade do desconto dos dias parados em razão de greve de servidor. Por maioria, o STF formulou a seguinte tese: "*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*".

A interpretação dada pelo STF é de que, nos termos do art. 7º da Lei n.º 7.783/1989, a participação em greve suspende o contrato de trabalho, ocasionando a suspensão da prestação do serviço e da contraprestação que é o pagamento do vencimento.

Para o STF¹¹, em caso de greve, os servidores só não terão seus "pontos cortados", se ela tiver sido deflagrada em razão de ato ilícito da Administração, como, por exemplo, no atraso do pagamento dos vencimentos.

⁹ Súmula 316 do STF.

¹⁰ No MI n.º 712 o STF estabeleceu que "é vedada a rescisão de contrato de trabalho durante a greve", exceto quando houver comprovado abuso no exercício do direito de greve.

¹¹ (STA 867 MC, Rel.: Min. Presidente Cármen Lúcia, j. em 28.05.2018.)



Antes do julgamento do RE 693456, primeiro o Poder Público requeria a declaração de abusividade ou ilegalidade da greve (com aplicação de multa) para só então haver a possibilidade do corte dos vencimentos.

Na compreensão do STF, a entidade sindical grevista deve comprovar o ato ilícito da Administração por meio de ação judicial para que só assim seja possível a greve sem corte dos vencimentos dos servidores.

Ressalta-se que permanece a possibilidade de acordo, todavia, com o entendimento do STF no RE 693456, ele se dará, em sua maioria, já com o corte dos vencimentos concretizado.

14) O Sindicato deve registrar a frequência durante a greve?

SIM. Dentre as precauções do movimento, está o comparecimento dos grevistas ao local de trabalho durante a greve, o cumprimento do horário. Assim, mesmo que não vá trabalhar, é recomendável o registro de um “Ponto Paralelo”. Essa medida poderá auxiliar na discussão de eventual acordo e compensação.

9

15) Há diferença entre greve e “paralisação”?

NÃO. Greve é suspensão coletiva da prestação de serviços.¹² A greve pode ser por tempo determinado ou indeterminado. Há certo costume de chamar de *paralisação* a greve por tempo determinado e de *greve* apenas quando for por período indeterminado. Do ponto de vista jurídico, porém, não há diferença. Será sempre greve.

16) Orientações práticas aos grevistas

Seguem abaixo algumas orientações e cuidados sugeridos aos grevistas e ao sindicato¹³:

1. Ter sempre em mente que toda a categoria está em greve e que todos estão se revezando para manter as atividades essenciais;

2. A greve é um instrumento coletivo de pressão, de forma que o acatamento das deliberações da assembleia e do comando de greve é fundamental para a eficácia do movimento;

¹² NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Comentários à Lei de Greve. São Paulo. LTR. 1989,44/45.

¹³ Coletivo Nacional de Advogados de Servidores Públicos – CNASP



3. Ter pleno conhecimento das reivindicações do movimento;
4. Participar das assembleias e eventos de mobilização;
5. Não se intimide com as pressões e ameaças que serão feitas pelo Governo, já que a greve é um direito legítimo e, durante este período, o empregador não pode impor exigências ao empregado. A relação está temporariamente suspensa;
6. Não se intimidar com eventuais ofícios ou até citações e intimações judiciais. Quando isto ocorrer, entre em contato com o comando de greve;
7. Não podem ocorrer demissões, conforme parágrafo único do art. 14 da Lei 7783/89 (Súmula 316 do STF: A SIMPLES ADESÃO A GREVE NÃO CONSTITUI FALTA GRAVE)¹⁴;
8. É admitido o emprego de meios pacíficos tendentes a convidar os servidores a aderirem à greve;
9. É vedado à Administração adotar meios para constranger o servidor ao comparecimento ao trabalho, bem como capazes de frustrar a divulgação do movimento.

17) Conclusão

No que tange a tese de repercussão geral fixada pelo Supremo, no RE 693456, quando se trata do acordo para compensação, deverá ser bem explorada pelos Sindicatos esse acordo, sinalizando verdadeira negociação, no sentido de prever todas as condutas do Poder Público, a fim de compensar os dias paralisados, a devolução dos vencimentos em folha, e pressionar o Estado em caso de descumprimento dos termos do acordo. Além disso, no momento da judicialização por parte dos servidores e Sindicatos, trabalhar bem na audiência de conciliação prevista no Novo Código de Processo Civil (Capítulo I, Título Único e Parte Geral da Lei 13.105/2015). Pode, também, ser o momento de negociação com o intermédio de um conciliador.

O certo é que a greve é um direito dos trabalhadores públicos brasileiros assegurado na Constituição e por Convenções Internacionais. Mais do que isso, é uma necessidade do movimento na luta por melhores condições de vida e de trabalho. Seu exercício e efetividade, como sempre, dependem muito menos da lei e decisões dos tribunais do que da mobilização e da luta dos trabalhadores.

O direito de greve não é uma outorga, mas uma conquista.

¹⁴ ADI 3235, voto do rel. p/ o ac. Min. Gilmar Mendes, j. 04/02/2010, DJE de 12/03/2010; RE 226.966, rel. p/ o ac. Min. Carmen Lúcia, j. 11/11/2008, 1ª T., DJE de 21/08/2009.



FENAJUFE

Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público da União

Fundada em 08.12.92

A greve é um fato e seu exercício um meio de luta.