

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 693.456 RIO DE JANEIRO

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Trata-se, na origem, de mandado de segurança pelo qual os impetrantes, servidores públicos estaduais estatutários, pretendem sejam cessados os descontos efetuados pelos dias de paralisação, em razão da adesão a movimento grevista.

Na sentença de primeiro grau, denegou-se a segurança, reconhecendo-se a ausência do direito líquido e certo, uma vez que se entendeu não haver ilegalidade no ato administrativo consistente nos descontos efetuados nos contracheques dos impetrantes. Para tanto, concluiu-se que

“o exercício de direito de greve por parte dos servidores públicos somente poderá ser qualificado como legal e constitucional a partir da edição de Lei específica” (fl. 91).

A apelação foi provida, por maioria, para determinar que a autoridade impetrada se absteresse de proceder às anotações de faltas nos assentamentos funcionais e os descontos nas folhas de pagamento ou, caso os descontos já tivessem sido efetuados, para determinar a expedição de folha de pagamento suplementar com os valores eventualmente descontados. Contra essa decisão foi interposto o presente recurso extraordinário.

Preliminarmente, registro que do apelo extremo, calcado nas supostas ofensas aos arts. 37, inciso VII, e 100 da Carta Maior, **se deve conhecer apenas parcialmente**, ante a ausência de prequestionamento da controvérsia relativa à forma de pagamento dos valores devidos aos recorridos.

O acórdão da apelação, ao afastar a possibilidade de corte de ponto dos servidores grevistas, assim dispôs:

“Isso posto, voto no sentido de dar provimento ao recurso interposto para determinar que o apelado se abstenha de proceder ao desconto em folha de pagamento dos impetrantes, em decorrência de sua ausência ao trabalho, em greve no período compreendido entre 14/03/06 e 09/05/06 ou, caso a folha de pagamento já tenha sido lançada, para determinar a expedição de folha de pagamento suplementar dos valores descontados.”

Entendendo a recorrente que a forma de pagamento determinada pela Corte de origem violava o regime de precatórios, deveria ter imediatamente apontado a alegada violação do art. 100 da Constituição Federal, requerendo ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por meio de embargos declaratórios, a correção do equívoco. Entretanto, assim não procedeu.

Conforme se depreende de fls. 152 a 156, embora contra o acórdão recorrido tenham sido opostos, a tempo e modo, embargos de declaração, esses se limitaram a discorrer acerca de hipotéticas inadequação da via eleita e ausência de interesse de agir, reiterando, ainda, argumentos relativos à possibilidade de desconto em folha dos dias em que o servidor deixou de exercer suas funções em virtude de movimento grevista. Os óbices atinentes à maneira como se dariam os pagamentos e ao desrespeito ao sistema de precatórios, caso existentes, não foram em momento algum ventilados.

Portanto, tendo a parte recorrente deixado de arguir, no momento oportuno, a afronta ao art. 100 da Carta da República, sobre essa questão não se manifestou, nem mesmo implicitamente, o Tribunal local – nem poderia tê-lo feito, uma vez que, por omissão da recorrente, não foi instado a fazê-lo. Falta, então, no tangente à apontada violência ao regime constitucionalmente estabelecido para o pagamento de débitos da Fazenda Pública, o indispensável prequestionamento, o que inviabiliza a apreciação desse capítulo do reclamo:

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. PROCESSO CIVIL. INTIMAÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA DE PRAZO RECURSAL. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTEMPESTIVO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356/STF. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a legislação processual não confere genericamente à Fazenda Pública estadual, distrital e municipal a prerrogativa de intimação pessoal. Aplica-se aos mencionados entes federados o disposto no art. 236 do CPC, que considera feitas as intimações apenas pela publicação dos atos no órgão oficial. Precedentes. 2. A tese trazida nas razões do recurso extraordinário não foi objeto de apreciação pelo Tribunal de origem. Tampouco foi alegada nos embargos de declaração opostos para suprimir eventual omissão, de modo que o recurso extraordinário carece do necessário prequestionamento, nos termos das Súmulas 282 e 356/STF. 3. Agravo regimental a que se nega provimento” (ARE n.º 760.820-AgR/RJ, Primeira Turma, Relator o Ministro **Roberto Barroso**, DJe de 5/8/15).

“Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. Prequestionamento. Não ocorrência. Prequestionamento implícito. Inadmissibilidade. Incidência das Súmulas 282 e 356/STF. Procedimento de retenção de contribuição previdenciária. Fundo de Participação dos Municípios. Debate infraconstitucional. Afronta reflexa. 1. A Corte não admite a tese do chamado prequestionamento implícito, sendo certo que, caso a questão constitucional não tenha sido apreciada pelo Tribunal **a quo**, é necessária e indispensável a oposição de embargos de declaração, os quais devem trazer a discussão da matéria a ser prequestionada, a fim de possibilitar ao Tribunal de origem a apreciação do ponto sob o ângulo constitucional. 2. Para se ultrapassar o entendimento do Tribunal de origem, seria necessário reexaminar a controvérsia à luz da legislação infraconstitucional de regência

(Leis nºs 8.212/91; 11.941/09; Decreto 3.048/99 e IN MPS/SRP nº 3/05). A ofensa ao texto constitucional seria, caso ocorresse, apenas indireta ou reflexa, o que é insuficiente para amparar o apelo extremo. 3. Agravo regimental não provido” (ARE n.º 772.836 AgR/PE, Segunda Turma, de **minha relatoria**, DJe de 18/6/15).

Portanto, ante os obstáculos elencados, não conheço do extraordinário no que tange à alegada ofensa ao art. 100 da Lei Maior.

Relativamente à tese da violação do art. 37, inciso VII, da Constituição Federal, encontro-me convencido de que o recurso preenche os requisitos constitucionais de admissibilidade, inclusive o esgotamento da instância, já que não cabem embargos infringentes de acórdão em que, em mandado de segurança, se decide, por maioria de votos, a apelação, nos exatos termos do disposto na Súmula nº 597 desta Corte. Avanço, assim, no que concerne a esse tema, à análise do mérito recursal.

Passo a um breve resgate histórico, em face da importância do objeto da demanda. A greve é uma das manifestações coletivas mais antigas e complexas produzidas pela sociedade. Sua primeira referência histórica, como se extrai dos livros, remonta ao Egito, no reinado de Ramsés III, no século XII a.C, no episódio conhecido como “pernas cruzadas”, quando os trabalhadores, por não terem recebido o que fora prometido pelo faraó, a isso se opuseram cruzando as pernas (FABEL, Luciana Machado Teixeira. **Releitura conceitual e problematizada do Direito de Greve no Serviço Público Federal e as possíveis contribuições para a reflexão do Gestor Público com relação ao corte de ponto**. Mestrado. Belo Horizonte, 2009, p. 39).

Já o surgimento do instituto da greve, nos moldes em que se apresenta atualmente, decorre do regime de trabalho assalariado, fruto da Revolução Industrial e da consolidação do modelo capitalista. Seu marco se deu em Paris, no século XVIII, com a reunião de trabalhadores na “Place de Grève” ou “Praça do Cascalho” (hoje denominada de Place de l’Hôtel de Ville). A expressão “grève”, inicialmente, representava o ato de permanência de desempregados no local, à procura de trabalho, mas,

com o tempo, passou a significar a união dos operários que se insurgiam contra as condições de trabalho impostas pelos empregadores. Das paralisações das atividades, com o fim de protestar e reivindicar melhores condições de trabalho, surgiu propriamente o termo greve, expressão repetida por socialistas como Pierre Joseph Proudhon e Karl Marx no final da primeira metade do século XIX (CASTRO, Pedro. **Greve: fatos e significados**. São Paulo: Ática, 1986).

No direito brasileiro, o instituto surgiu formalmente em meados do século XIX, a partir da massificação do trabalho assalariado. Segundo Marcelo Ribeiro Uchôa, a primeira greve do país ocorreu em 1858, no Rio de Janeiro, “quando os tipógrafos da capital imperial deram-se às mãos para protestar por melhoria salarial” (A greve no serviço público brasileiro. In: **O Supremo Tribunal Federal e os casos difíceis**. Florianópolis: Conceito, 2012. p. 250).

As Constituições de 1824, de 1891 e de 1934 não trouxeram sequer a previsão do instituto, sendo ele considerado apenas fato social. A primeira lei brasileira que tratou da greve foi o Código Penal de 1890, tipificando o instituto como crime e punindo o infrator com pena de detenção (MELO. Raimundo Simão de. **A greve no Direito Brasileiro**. São Paulo: LTR, 2003, p. 23). Em 1930, foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio com a função de efetivar a política trabalhista do governo. No entanto, os avanços foram poucos na proteção dos direitos trabalhistas e a Lei nº 38/32, que dispunha sobre segurança nacional, proibiu o exercício da greve.

A Constituição Federal de 1937, que instituiu a criação da Justiça laboral, foi a primeira a cuidar do tema em seu art. 139, **in verbis**:

“Art. 139 - Para dirimir os conflitos oriundos das relações entre empregadores e empregados, reguladas na legislação social, é instituída a Justiça do Trabalho, que será regulada em lei e à qual não se aplicam as disposições desta Constituição relativas à competência, ao recrutamento e às prerrogativas da Justiça comum.

A greve e o lock-out são declarados recursos anti-sociais

nocivos ao trabalho e ao capital e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional” (destaque nosso).

O Decreto-Lei nº 1.237/39, que instituiu a Justiça do Trabalho, previu severas punições aos trabalhadores que participassem de movimentos grevistas, como a suspensão, a despedida por justa causa e até a aplicação de pena de detenção. Mesmo a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), na redação original dos arts. 723 e 724, chegou a prever a greve como uma prática delituosa.

Na sequência, a Constituição Federal de 1946, em seu artigo 158, consignou ser “reconhecido o direito de greve, cujo exercício a lei regulará”. Foi nesse contexto que o Decreto-Lei nº 9.070/46 garantiu o reconhecimento do direito de greve no Brasil, não extensível às atividades fundamentais. No entanto, somente em 1964, após o golpe militar, o direito de greve foi regulamentado, com a edição da Lei nº 4.330, denominada “Lei da Greve”, que, apesar de prever possibilidade de greves nas atividades normais, mais restringia do que possibilitava a paralisação (UCHÔA. Marcelo Ribeiro. op. cit., p. 251).

A Constituição Federal de 1967 assegurou o direito de greve dos trabalhadores do setor privado em seu art. 158, inciso XXI¹, vedando-o aos servidores públicos, conforme o art. 157, § 7º: “[n]ão será permitida greve nos serviços públicos e atividades essenciais, definidas em lei”. A Emenda Constitucional nº 1/69 restringiu-se a repetir a disposição constitucional anterior.

O Decreto-Lei nº 1.632/78 e a Lei nº 6.620/78 (Lei de Segurança Nacional) também proibiram a greve nos serviços públicos essenciais.

A partir de 1979, eclodiram movimentos grevistas. Com o tempo, após amplo debate na sociedade, diante de um vetusto confronto entre capital e trabalho, houve um reconhecimento formal no sentido de que a greve consistiria em forma legítima de manifestação dos interesses sociais da classe trabalhadora. Assim, um novo modelo de relação de trabalho foi

1 “Art. 158 - A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria, de sua condição social: (...) XXI - greve, salvo o disposto no art. 157, § 7º.”

implementado pela Constituição Federal de 1988, que reconheceu a greve como direito social, instrumento democrático a serviço da cidadania, entendida como reação pacífica e ordenada da classe trabalhadora para a melhoria das condições sociais.

Foi nesse contexto que o direito de greve dos trabalhadores vinculados à iniciativa privada foi assegurado no art. 9º do texto constitucional de 1988 e regulamentado pela Lei nº 7.783/89. Eis o texto constitucional:

“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.

§ 2º - Os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei.”

A Constituição Federal também reconheceu expressamente aos servidores públicos civis² a mesma prerrogativa (art. 37, inciso VII³); condicionando, porém, seu exercício, em um primeiro momento, à edição de lei complementar e, posteriormente, com a edição da Emenda Constitucional nº 19/98, ao advento de lei específica. Contudo, até o presente momento não houve a edição do necessário ato legislativo a regulamentar-lhes o exercício da greve. Aliás, a determinação especial inserida nesse dispositivo constitucional tem como principal fundamento a peculiaridade do regime jurídico que rege o serviço público e seus servidores. Esse é um ponto nodal.

Diferentemente do que ocorre na iniciativa privada, na relação estatutária não há tensão entre capital e trabalho. Na Administração

2 Já que o artigo 142 da Constituição, em seu inciso IV, determina que “ao militar são proibidas a sindicalização e a greve”.

3 VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Pública, vigora o princípio da supremacia do interesse público, princípio geral do direito administrativo, do qual decorrem, em um primeiro momento, o princípio da continuidade do serviço público, que implica que os serviços públicos não podem ser prejudicados, interrompidos ou paralisados, devendo-se, assim, haver um fluxo de continuidade, e, também, o dever inescusável do Estado em prestá-lo. Essa é a especialidade da norma que trata da greve no serviço público.

O pressuposto de existência do serviço público é a garantia do atendimento às necessidades inadiáveis dos administrados, pois indispensável à concretização e ao desenvolvimento social. Daí a afirmação do administrativista francês Gaston Jèze no sentido de que greve e serviço público são institutos destoantes, causando a paralisação incalculáveis prejuízos à sociedade⁴.

Como é de todos sabido, esse tema chegou a ser objeto de julgamento por esta Suprema Corte quando apreciado o MI nº 20/DF, Relator o Ministro **Celso de Mello**, em que o Plenário se limitou a declarar a mora do Congresso Nacional em editar a norma regulamentadora - que, à época, ainda era lei complementar - e a reconhecer a impossibilidade do exercício do direito de greve na sua ausência, por entender tratar-se de norma de eficácia limitada.

Com efeito, a situação subjetiva de vantagem criada pelo texto constitucional em favor dos servidores públicos estava totalmente nulificada e comprometida pela mora legislativa, mantendo-se a greve no serviço público no plano da ilegalidade. Esse entendimento, no tocante ao papel do mandado de injunção, embasou várias decisões desta Corte, mas a experiência e o tempo mostraram não ser essa a postura mais adequada; prova disso é a inércia, até a presente data, quanto à regulamentação do exercício do direito de greve pelo servidor público.

A jurisprudência desta Corte experimentou avanços, flexibilizando a interpretação constitucional inicialmente estabelecida para conferir uma

4 “Grève et service public sont des notions antinomiques. [...] La grève, c’est le fait qui subordonne le service public, c’est-à-dire l’intérêt général aux intérêts particuliers des agents” (*Grève de fonctionnaires publics*, RDP, 1909, p. 500).

compreensão mais abrangente à garantia fundamental do mandado de injunção. A partir de uma série de precedentes, o Tribunal passou a admitir soluções "normativas" para a decisão judicial, como alternativa legítima de tornar a proteção judicial efetiva, sempre em face de hipóteses de vazio legislativo.

No julgamento dos Mandados de Injunção nºs 670/ES, 708/DF e 712/PA, esta Suprema Corte decidiu que, até a edição da lei regulamentadora do direito de greve, previsto no art. 37, inciso VII, da Constituição da República, as Leis nºs 7.701/1988 e 7.783/1989 poderiam ser aplicadas provisoriamente para possibilitar o exercício do direito de greve pelos servidores públicos, em especial, **os arts. de 1º ao 9º, 14, 15 e 17 da Lei nº 7.783/89**. Confira-se, a propósito, excerto do julgado:

“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 APRECIÇÃO 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**. 1. SINAIS DE EVOLUÇÃO DA GARANTIA FUNDAMENTAL DO MANDADO DE INJUNÇÃO NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF).

(...)

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').**

(...)

6.7. 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**” (MI nº 708/DF, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Gilmar Mendes**, DJe de 31/10/08 – destaque nosso).

Esta Corte, portanto, entendeu que, durante a ausência de norma regulamentadora, aplicam-se aos servidores públicos as normas que regem o direito de greve dos trabalhadores submetidos ao regime celetista e que o movimento grevista deflagrado por servidores públicos, ainda que na ausência de norma regulamentadora, não se configura um ato ilícito, mesmo porque há norma constitucional definidora de um direito fundamental.

Assim, diante da omissão legislativa, este Supremo Tribunal Federal vem garantindo a eficácia mínima do direito constitucional à categoria dos servidores públicos.

Assinalo, **obter dictum**, que o exercício mínimo desse direito, pelos

servidores públicos, também se encontra condicionado ao atendimento dos requisitos estabelecidos pelas normas infraconstitucionais que se encontram em vigor. Os requisitos fixados pelos enunciados normativos, que antes eram aplicáveis apenas aos trabalhadores da iniciativa privada, acabaram por se estender aos agentes estatais e aos prestadores de serviços públicos, por força da interpretação realizada por esta Corte.

Destarte, são requisitos para a deflagração de uma greve no serviço público: i) tentativa de negociação prévia, direta e pacífica; ii) frustração ou impossibilidade de negociação ou de se estabelecer uma agenda comum; iii) deflagração após decisão assemblear; iv) comunicação aos interessados, no caso, ao ente da Administração Pública a que a categoria se encontre vinculada e à população, com antecedência mínima de 72 horas (uma vez que todo serviço público é atividade essencial); v) adesão ao movimento por meios pacíficos; e vi) a garantia de prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades dos administrados - usuários ou destinatários dos serviços - e à sociedade.

A intenção da Constituição Federal de 1988 foi a de viabilizar a greve no serviço público, sempre que necessária, mas, para o alcance de seus fins, há de encontrar, sempre, um caminho menos gravoso para a continuidade do atendimento das necessidades sociais no âmbito administrativo (**vide** MI nº 712/PA, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Eros Grau**, DJe de 31/10/08).

É justamente o que dispõe o art. 3º da Lei nº 7.783/89, quando prevê a “cessão parcial do trabalho”, no sentido de que, em nenhuma hipótese, poderá ocorrer a paralisação total do serviço público, havendo, portanto, uma compatibilização entre o atendimento das necessidades mínimas do serviço e o exercício do direito de greve.

Aliás, como já salientado em meu voto quando do julgamento da RE nº 658.026, de **minha relatoria**, a própria Constituição Federal estabeleceu mecanismos para a continuidade do serviço público, inclusive nos casos de greve, ao prever a possibilidade de a Administração Pública, em situações excepcionais e transitórias, efetuar contratação temporária de pessoal, como autorizado no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal.

Essa contratação somente será lícita se existir previamente um texto normativo municipal, estadual, distrital ou federal a regular a contratação temporária de profissionais de atividades administrativas e de serviços públicos e a descrever as situações excepcionais e transitórias (como seria o caso de calamidades pública, surtos endêmicos que tenham atingido os profissionais da educação, demissões ou exonerações em massa, situações de greve de servidores públicos que perdurem por tempo irrazoável ou de greve que tenha sido considerada ilegal pelo Poder Judiciário etc.) (DJe de 31/10/14).

Aliás, não foi outro o raciocínio também realizado pelo legislador ao inserir no parágrafo único do art. 9º da Lei de Greve a possibilidade de contratação temporária para atender, durante o período grevista, os interesses do empregador. Eis o texto normativo:

“Art. 9º Durante a greve, o sindicato ou a comissão de negociação, mediante acordo com a entidade patronal ou diretamente com o empregador, manterá em atividade equipes de empregados com o propósito de assegurar os serviços cuja paralisação resultem em prejuízo irreparável, pela deterioração irreversível de bens, máquinas e equipamentos, bem como a manutenção daqueles essenciais à retomada das atividades da empresa quando da cessação do movimento.

Parágrafo único. Não havendo acordo, **é assegurado ao empregador, enquanto perdurar a greve, o direito de contratar diretamente os serviços necessários a que se refere este artigo**” (destaque nosso).

É evidente que este procedimento de contratação temporária, no caso de greve do servidor público, deve atender ao interesse público, exigindo-se a contratação de pessoas com condições de exercer de forma competente as funções, capacitando-as, se o caso, com o objetivo de atender aos interesses dos destinatários do serviço público e da atividade pública. Isso pode-se dar sempre que houver necessidade coletiva, não se exigindo como pré-requisito a declaração da abusividade do movimento

grevista pelo Poder Judiciário. Trata-se de um ato discricionário da Administração Pública, desde que haja autorização legal, como acima mencionado.

A nenhum dos agentes que exercitam qualquer um dos poderes da República foi entregue a competência para autorizar ou não alguém a exercer seu direito de greve. Cabe à lei disciplinar isso, de modo a preservar o direito da população a serviços públicos adequados, a serem prestados de forma contínua, havendo, no entanto, situações em que a lei impedirá seu exercício. Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal decidiu que o direito de greve está sujeito a limitações, não podendo, por exemplo, a prestação de serviço público essencial ser interrompida, sendo, inclusive, suspenso, no caso de determinadas categorias e em circunstâncias específicas, o exercício desse direito. Isso poderia se dar, **v.g.**, i) nos casos em que não há pessoal suficiente na área da saúde ou da assistência social, durante o período de greve, para que seja mantida uma equipe mínima e necessária para dar continuidade à prestação de serviço público específico; ii) nos casos de calamidade pública ou iii) em períodos específicos, como o período de eleição.

Embora algumas balizas para se definir se uma greve é ou não abusiva estejam na lei, poderá o Poder Judiciário decidir sobre essas questões, dentre outras, inclusive sobre a suspensão do exercício desse direito em determinadas situações, seja em decorrência da natureza dos serviços ou em função de circunstâncias específicas – muitas delas fixadas nas normas de regência. Cito, a propósito, trecho do voto do Ministro **Gilmar Mendes** no julgamento do referido MI nº 708:

“Revela-se importante, nesse particular, ressaltar que a par da competência para o dissídio de greve em si – no qual se discute a abusividade, ou não, da greve - também os referidos tribunais, nos seus respectivos âmbitos, serão competentes para decidir acerca do mérito do pagamento, ou não, dos dias de paralisação em consonância com a excepcionalidade com a qual esse juízo se reveste.

(...)

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 paralista, 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) demais medidas cautelares que apresentem conexão direta com o dissídio coletivo de greve.

Em última instância, a adequação e a necessidade da definição dessas questões de organização e de procedimento dizem respeito à fixação de competência constitucional de modo a assegurar, a um só tempo, a possibilidade de exercício do direito constitucional de greve dos servidores públicos e, sobretudo, os limites a esse exercício no contexto de continuidade na prestação dos serviços públicos.”

Ademais, no que tange ao risco de atingimento a direitos fundamentais de outros cidadãos, confira-se o contundente voto do Ministro **Eros Grau**, que, em sede de reclamação, entendeu não ser possível garantir o exercício do direito de greve aos profissionais da área da segurança pública⁵, mais especificamente, no caso concreto, aos policiais civis, posição que foi acolhida pela maioria dos membros do Plenário desta Corte:

“O SENHOR MINISTRO Eros Grau (Relator): No voto que proferi no julgamento do MI n. 712, de que fui relator, afirmei que ‘serviços ou atividades essenciais’ e ‘necessidades

5 Aliás, na Espanha há vedação expressa ao exercício a greve por membros das forças armadas (art. 181 da Lei 85/1978), como no Brasil, e dos corpos de segurança (Art. 6.8. da Lei Orgânica 2/1986).

inadiáveis da coletividade' não se superpõem a 'serviços públicos'; e vice-versa. Trata-se aí de atividades próprias do setor privado, de um lado --- ainda que essenciais, voltadas ao atendimento de necessidades inadiáveis da coletividade --- e de atividades próprias do Estado, de outro.

2. Naquela ocasião o Supremo entendeu que a Constituição do Brasil afirma expressamente o direito de greve dos servidores públicos civis --- artigo 37, inciso VII --- e que este preceito constitucional exige a edição de ato normativo que integre sua eficácia. Reconhecida a mora legislativa, cumpriria ao Supremo suprir a omissão legislativa. Isto há de ser dito com todas as letras: esta Corte não se presta, também quando na apreciação de mandados de injunção, a emitir decisões desprovidas de eficácia.

3. Afirmei que não deve ser aplicado ao exercício do direito de greve no âmbito da Administração tão-somente o disposto na Lei n. 7.783/89. A esta Corte caberia traçar os parâmetros atinentes a esse exercício. Mencionei a necessidade de assegurar-se a coerência entre o exercício do direito de greve pelo servidor público e as condições necessárias à coesão e interdependência social, às quais a prestação continuada dos serviços públicos é imprescindível.

4. O exame do objeto desta reclamação permitirá a esta Corte esclarecer e demarcar adequadamente o sentido mais correto e a amplitude da decisão proferida no julgamento do MI n. 712. O direito de greve está, sim, integrado ao patrimônio jurídico dos servidores públicos. Dada a índole das atividades que exercem, não é, todavia, absoluto.

(...)

13. Recorro, neste passo, à doutrina do duplo efeito, segundo Tomás de Aquino, na Suma Teológica (II Seção da II Parte, Questão 64, Artigo 7). Não há dúvida quanto a serem, os servidores públicos, titulares do direito de greve. Porém, tal e qual é lícito matar a outrem em vista do bem comum, não será ilícita a recusa do direito de greve a tais e quais servidores públicos em benefício do bem comum. Não há mesmo dúvida

quanto a serem eles titulares do direito de greve. Afirmei-o em meu voto no MI n. 712. A Constituição é, contudo, uma totalidade. Não um conjunto de enunciados que se possa ler palavra por palavra, em experiência de leitura bem comportada ou esteticamente ordenada. Dela são extraídos, pelo intérprete, sentidos normativos, outras coisas que não somente textos. A força normativa da Constituição é despreendida da totalidade, totalidade normativa, que a Constituição é. A serviço dessa totalidade que aqui estamos, neste tribunal. Os servidores públicos são, seguramente, titulares do direito de greve. Essa é a regra. Ocorre, contudo --- disse-o então e não tenho pejo em ser repetitivo --- que entre os serviços públicos há alguns que a coesão social impõe sejam prestados plenamente, em sua totalidade. Referia-me especialmente aos desenvolvidos por grupos armados. As atividades desenvolvidas pela polícia civil são análogas, para esse efeito, às dos militares, em relação aos quais a Constituição expressamente proíbe a greve (art. 142, § 3º, IV)].

14. É certo, além disso, que a relativização do direito de greve não se limita aos policiais civis. A exceção estende-se a outras categorias. Servidores públicos que exercem atividades das quais dependam a manutenção da ordem pública e a segurança pública, a administração da Justiça --- onde as carreiras de Estado, cujos membros exercem atividades indelegáveis, inclusive as de exação tributária --- e a saúde pública não estão inseridos no elenco dos servidores alcançados por aquele direito. Aqui prevalecerá, a conformar nossa decisão, a doutrina do duplo efeito.

(...)

16. Estou a concluir este voto, para afirmar --- e considero, neste passo, o que mencionou o reclamante, em relação à necessidade de esta Corte manifestar-se sobre a aplicação da lei de greve 'aos ocupantes de carreiras de Estado que exercem funções públicas essenciais' --- para afirmar que a conservação do bem comum exige que certas categorias de servidores públicos sejam privadas do exercício do direito de greve. Em

defesa dela --- a conservação do bem comum --- e para a efetiva proteção de outros direitos igualmente salvaguardados pela Constituição do Brasil. De resto, em coerência com o que decidiu o Supremo no julgamento da ADI 3.395, afastando a competência da Justiça do Trabalho para dirimir os conflitos decorrentes das relações travadas entre servidores públicos e entes da Administração à qual estão vinculados, determino sejam os autos do Dissídio Coletivo de Greve n. 201.992008.000.02.00-7 e da Medida Cautelar n. 814.597-5/1-00 pelo Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região encaminhados ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a quem incumbe decidir a matéria.

Julgo procedente a presente reclamação, recomendando a prudência que esta Corte não somente afirme a proibição do exercício do direito de greve pelos policiais civis do Estado de São Paulo, mas também de quantos outros servidores públicos desempenhem atividades relacionadas à manutenção da ordem pública e à segurança pública, à administração da Justiça --- aí os integrados nas chamadas carreiras de Estado, que exercem atividades indelegáveis, inclusive as de exação tributária --- e à saúde pública, prejudicado o agravo regimental interposto pelo Sindicato dos Delegados do Estado de São Paulo e não-conhecido o agravo regimental interposto pelo Ministério Público do Trabalho” (Rcl nº 6.568, Relator o Ministro **Eros Grau**, Plenário, DJe 25/9/09, destaque nosso).

A ausência de regulamentação do direito de greve não transforma, no entanto, os dias de paralisação do movimento grevista em faltas injustificadas⁶, uma vez que a Constituição Federal reconhece expressamente possam os servidores públicos civis exercer esse direito desde que preencham os requisitos legais outrora referidos. Por outro lado, como já ressaltado, esse direito não é absoluto.

Nesse contexto é que a aplicação do art. 7º da Lei nº 7.783/89 – determinada por esta Corte -, que estabelece que a “participação em

6 Artigos 44, inciso I, 116, inciso X e 117, inciso I,d a Lei nº 8.112/90.

greve suspende o contrato de trabalho”, induz ao entendimento de que, em princípio, a deflagração de greve corresponde à suspensão do contrato de trabalho. Isso porque, na suspensão não há falar em prestação de serviços, tampouco no pagamento de sua contraprestação. Desse modo, os servidores que aderem ao movimento grevista não fazem jus ao recebimento das remunerações dos dias paralisados, salvo no caso em que a greve tenha sido provocada justamente por atraso no pagamento ou por outras situações excepcionais que justifiquem o afastamento da premissa da suspensão da relação jurídica de trabalho e, por consequência, da atividade pública.

Com efeito, conquanto a paralisação seja possível, porque é um direito constitucional, ela tem consequências. Esta Corte Suprema já assentou o entendimento de que o desconto dos dias de paralisação é ônus inerente à greve, assim como a paralisação parcial dos serviços públicos imposta à sociedade é consequência natural do movimento. Esse desconto não tem o efeito disciplinar punitivo. Os grevistas assumem os riscos da empreitada. Caso contrário, estaríamos diante de caso de enriquecimento sem causa a violar, inclusive, o princípio da indisponibilidade dos bens e do interesse público. Isso não significa que o **legislativo não possa**, com a edição de lei regulamentadora, entender por configurar o movimento grevista como hipótese de interrupção do contrato de trabalho.

É certo que, para o caso do servidor estatutário, não existe propriamente um “contrato de trabalho”. Entretanto, a leitura do dispositivo não impede sua plena adequação e a aplicação de seus efeitos jurídicos indistintamente ao empregado público e ao servidor público (em seu sentido estrito), mesmo porque, para esse último, sua participação no movimento paredista não pode ser considerada como gozo de férias, licença, abono ou compensação.

Podemos concluir, portanto, que se trata de um “afastamento” não remunerado do servidor, na medida em que, embora autorizado pela Constituição Federal, essa não lhe garantiu o pagamento integral de seus proventos. Assim, em razão da ausência de prestação específica do

serviço por parte do grevista, os descontos devem ser realizados, sob pena de se configurar, como frisado, hipótese de enriquecimento sem causa.

Não se diga que essa conclusão estaria a impedir ou a tolher de forma indireta o efetivo exercício do direito de greve. Pelo contrário, na medida em que, sob o ponto de vista sistêmico de nosso ordenamento jurídico, observamos que o servidor público e o empregado público são aqueles que possuem mais condições para seu exercício, aquele, por sua estabilidade, esse, por sua efetividade. Essa realidade é completamente diferente da dos trabalhadores autônomos, dos funcionários de pequenas ou microempresas, das empregadas domésticas, dos trabalhadores de permissionários ou dos autorizatários individuais de serviços públicos, ou mesmo dos trabalhadores que não contam com sindicatos fortes, que se veem - por fundamentos fáticos, lógicos ou políticos - impedidos muitas vezes de participar de movimentos paredistas.

Existem também outros argumentos a justificar a ampliação dos ônus aos servidores públicos, por meio do desconto remuneratório, a saber: i) a manutenção do serviço público de forma contínua e eficiente interessa a toda a coletividade; ii) as referidas estabilidade e efetividade do servidor público também pesam sob o aspecto político e estratégico a favor do servidor, que não pode ser - em princípio - demitido e pode continuar a exercer pressão junto aos dirigentes após o período grevista; iii) alguns servidores, por prestarem serviços **uti universi**, estão menos sujeitos a sofrer cobranças diretas da coletividade para o pronto retorno às suas respectivas atividades. Aliás, percucientes são as observações da doutrina a respeito, a possibilitar a conclusão de que a situação dos trabalhadores da iniciativa privada é diferente da dos servidores públicos em situações de greve:

“[N]ão há como apegar-se à singela alegação de que para o trabalhador comum ocorre a suspensão do contrato, porque as situações vivenciadas entre tais modalidades de trabalhadores são totalmente diversas. Se numa relação privada é o próprio empregador quem sofre os prejuízos da paralisação

de seus funcionários – da qual decorre a paralisação da produção ou prestação de serviços -, já no serviço público não é o próprio administrador que sofre, em seu patrimônio, os efeitos de uma greve, e nem sempre nossos governantes são responsáveis. A experiência demonstra que o engessamento das negociações ocorre com muito mais radicalização nas greves de serviços públicos do que nas greves dos setores privados, pois nestes a ambas as partes interessa a rápida solução do litígio, uma situação de igualdade que não se mostra presente naqueles” (ZENIA, Cernov. **Greve de servidores públicos**. São Paulo: Ltr, 2011. p. 70 e 71).

Não se está a afirmar que todos os ônus do exercício desse direito devem ser suportados unicamente pelo servidor público. Penso ser inegável a afirmação de que o gestor público arcará com as consequências políticas de sua postura, isso todos nós sabemos. No entanto, muitas vezes esse fator pode não ser suficiente para a solução de impasses, principalmente quando a greve acaba sendo deflagrada ao final de um mandato eletivo em que o mandatário não tem qualquer perspectiva de se reeleger. É por isso que a lei específica que venha a tratar do direito de greve dos servidores públicos deverá atentar, em meu sentir, para as hipóteses de responsabilização dos gestores intransigentes; em especial, quando a greve se justificar e for considerada legítima pelo Judiciário.

De qualquer forma, a regra é que haja interesse do gestor público em chegar a um bom e rápido termo nessas situações. Como bem acentuou Tomás Vidal Marín, eminente Professor Titular de Direito Constitucional da Universidade de Castilla-La Mancha,

“a nadie escapa que las autoridades con responsabilidad política son la ‘cabeza o cúspide’ de la Administración Pública y además ha de presumirse que, entanto que responsables politicamente, estarán interesados em que la huelga afecte en la menor medida posible al conjunto de usuarios de esos servicios públicos” (El derecho de sindicación y huelga. In: GUERRERO, José Luis García (Director). **Los derechos fundamentales: la**

vida, la igualdad y los derechos de libertad. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2013. p. 439).

Os eminentes Ministros desta Corte Suprema, durante o julgamento do MI nº 670, acabaram por debater com profundidade sobre os descontos das remunerações durante o período de greve de servidores públicos civis. Com o devido respeito, não vejo razão para revisitarmos todos os fundamentos amplamente tratados naquela oportunidade. Apenas me permitam, pois parece ser adequado consignar, para fins ilustrativos, o argumento apresentado pelo Ministro **Gilmar Mendes** durante os debates: “por definição a greve é uma opção de risco”, ao que aditou o Ministro **Sepúlveda Pertence**, com toda a sua experiência jurídica e de vida, afirmando que a suspensão dos pagamentos constitui um “risco inerente ao mecanismo de greve, o qual normalmente há de resolver-se mediante negociação[,] que existirá – não tenhamos dúvida – [.] haja ou não mecanismos formais para tanto. Porque o risco de suspensão do pagamento pelos dias de greve será um instrumento necessário à ponderação de interesses em choque a fim de chegar-se ao fim da paralisação”.

A situação é a mesma em outros países. Deixando de lado aqueles em que há graves restrições ao exercício de greve por parte dos servidores públicos, como ocorre na Alemanha e nos Estados Unidos, por exemplo, em outros, o desconto nas remunerações tem sido a regra, o que tem mobilizado a criação, inclusive, de fundos de greve, como é o caso do Reino Unido (“strike fund”), da França e do Canadá (“fonds de grève”), da Espanha e de diversos países de língua espanhola (“fondo de huelga”) e de Portugal (“fundos de maneo”). No Brasil esses fundos passaram a ser criados no final da década de setenta e tomaram dimensões nacionais a partir da década de oitenta.

Essa é a orientação dominante nesta Corte, a autorizar, conforme este voto, que se reafirme sua jurisprudência, com os efeitos da repercussão geral. **Vide** os seguintes precedentes, os quais açambarcam o que se decidiu nos referidos mandados de injunção:

“AGRAVOS REGIMENTAIS NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. DIREITO DE GREVE. MI 708/DF. DESCONTO REMUNERATÓRIO DOS DIAS DE PARALISAÇÃO. POSSIBILIDADE. PRECEDENTE. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. I – Inexiste direito à restituição dos valores descontados decorrentes dos dias de paralisação. Precedente. MI 708/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes. II – Não merece reparos a parte dispositiva da decisão agravada a qual isentou o Estado do Rio de Janeiro de restituir os descontos relativos ao período de paralisação. III – Agravos regimentais improvidos”(AI nº 824.949/RTJ-AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro **Ricardo Lewandowski**, DJe de 6/9/11).

“EMBARGOS DECLARATÓRIOS CONVERTIDOS EM AGRAVO REGIMENTAL. GREVE DE SERVIDOR PÚBLICO. DESCONTO PELOS DIAS NÃO TRABALHADOS. LEGITIMIDADE. JUNTADA POSTERIOR DE TERMO DE COMPENSAÇÃO DE JORNADA. EXAME INVIÁVEL. ENUNCIADO 279 DA SÚMULA DO STF. DESPESAS PROCESSUAIS. SUCUMBÊNCIA INTEGRAL. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. APRECIÇÃO EQUITATIVA. ART. 20, § 4º, CPC. A comutatividade inerente à relação laboral entre servidor e Administração Pública justifica o emprego, com os devidos temperamentos, da ratio subjacente ao art. 7º da Lei 7.783/89, segundo o qual, em regra, ‘a participação em greve suspende o contrato de trabalho’. Não se proíbe, todavia, a adoção de soluções autocompositivas em benefício dos servidores-grevistas, como explicitam a parte final do artigo parcialmente transcrito e a decisão proferida pelo STF no MI 708 (item 6.4 da ementa). Todavia, revela-se inviável, nesta quadra processual, o exame de ‘termo de compromisso’ somente agora juntado, consoante o verbete 279 da Súmula. Agravo regimental a que se dá parcial provimento somente para esclarecer os ônus da sucumbência” (RE nº 456.530/SC-ED, Segunda Turma, Relator o Ministro **Joaquim Barbosa**, DJe de 1º/2/11).

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. GREVE: POSSIBILIDADE DE DESCONTO REMUNERATÓRIO DOS DIAS DE PARALISAÇÃO. PRECEDENTE. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO” (RE nº 399.338/PR, Primeira Turma, Relatora a Ministra **Cármem Lúcia**, DJe de 24/2/11).

Citem-se, de igual teor, as seguintes decisões proferidas pela Corte Suprema: RE nº 564.762, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, DJe de 21/10/10; RE nº 478.936, de **minha relatoria**, DJe de 12/11/10; RE nº 476.314, Rel. Min. **Joaquim Barbosa**, DJe de 7/6/10; RE nº 539.042, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, DJe de 18/2/10; RE nº 551.549/SP, Segunda Turma, Relatora a Ministra **Ellen Gracie**, DJe de 13/6/11; RMS nº 30.939, Rel. Min. **Celso de Mello**, julgado em 21/8/14; Rcl. nº 11.536, Relatora a Ministra **Cármem Lúcia**, julgado em 13/3/14.

Não poderia ter sido outra a orientação jurisprudencial dominante, eis que os julgados foram calcados no que se decidiu nos Mandados de Injunção nºs 670/ES, 708/DF e 712/PA. Aliás, sobre os efeitos desses julgamentos, concordo com o Ministro **Gilmar Mendes** quando sua excelência afirmou categoricamente, na Reclamação nº 6.200-MC/RN, que esta Corte passou a promover significativas alterações no instituto do mandado de injunção, conferindo a ele, assim, conformação mais ampla, dotando-o de efeito **erga omnes**. Na oportunidade muito bem salientou o Relator que

“o que se evidencia é a possibilidade das decisões nos referidos mandados de injunção surtirem efeitos não somente em razão dos interesses jurídicos de seus impetrantes, mas também estenderem os seus efeitos normativos para os demais casos que guardem similitude e demandem a aplicação daquele esquema provisório de regulação do exercício do direito de greve pelos servidores públicos estatutários, como parece ocorrer na presente reclamação.

Assim, em regra, a decisão no Mandado de Injunção, ainda que dotada de caráter subjetivo, comporta uma dimensão objetiva, com eficácia **erga omnes**, que serve para tantos quantos forem os casos que demandem a concretização de uma omissão geral do Poder Público, seja em relação a uma determinada conduta, seja em relação a uma determinada lei.

Assim, tendo em vista a impossibilidade da decisão na STA nº 229 servir de parâmetro para a presente reclamação, dado que os Mandados de Injunção nº 670/ES, nº 708/DF e nº 712/PA são efetivamente os parâmetros de análise do pedido, a hipótese em questão resolver-se-ia pela negativa de seguimento ao pedido no âmbito desta Presidência”.

Portanto, o Supremo proferiu decisões de perfis aditivos nesses mandados de injunção, ultrapassando a eficácia concretizadora ao direito de greve não só em favor dos impetrantes, mas de todos os servidores públicos civis (cf. MENDES, Gilmar Ferreira; MÁRTIRES COELHO, Inocêncio; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 1394).

Esse foi também o entendimento do Ministro **Luiz Fux** quando decidiu a Reclamação nº 16.535 em 15 de outubro de 2013. Segundo ele, no julgamento do MI nº 708, o Plenário desta Corte não apenas estabeleceu a regra para o caso concreto, afastando o estado de inconstitucionalidade decorrente da **inertia deliberandi**, mas também consignou a aplicação **erga omnes** da decisão, estendendo-a a outras categorias do funcionalismo público.

Ao admitir o desconto dos dias paralisados, esta Corte, com o devido respeito àqueles que pensam em contrário, não está a negar o exercício do direito do servidor público de realizar greve. Pelo contrário, pois, como outrora salientado, a participação do servidor público em um movimento paredista não implica a prática de um ilícito. Entretanto, esse direito possui limites e ônus, em especial, por se tratar o serviço público de atividade de importância estratégica para o Estado em prol da sociedade.

Por não se tratar de prática de um ilícito, esta Corte já decidiu que se

RE 693456 / RJ

esse direito for exercido sem abusos, a participação do servidor num movimento grevista: i) não pode gerar a imediata exoneração de servidor público em estágio probatório (ADI nº 3.235, Relator para o acórdão o Ministro **Gilmar Mendes**, DJe de 12/03/10); ii) a simples circunstância de o servidor público estar em estágio probatório não é justificativa para sua demissão com fundamento em sua participação por período superior a trinta dias (RE nº 226.966/RS, Primeira Turma, Relatora para acórdão a Ministra **Cármem Lúcia**, DJe de 21/8/09); iii) a demissão ou a exoneração não precedida de procedimento específico, com observância do direito à ampla defesa e ao contraditório, implica a nulidade do ato administrativo (RE nº 222.532 Relator o Ministro **Sepúlveda Pertence**, Primeira Turma, DJ de 1º/9/2000).

Há de se avultar importante e inovador precedente do Colendo Superior Tribunal de Justiça, a apoiar essa linha de raciocínio:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROFESSORES ESTADUAIS. GREVE. PARALISAÇÃO. DESCONTO DE VENCIMENTOS. O direito de greve assegurado na Carta Magna aos servidores públicos, embora pendente de regulamentação (art. 37, VII), pode ser exercido, o que não importa na paralisação dos serviços sem o conseqüente desconto da remuneração relativa aos dias de falta ao trabalho, à mingua de norma infraconstitucional definidora do assunto. Recurso desprovido” (STJ, ROMS nº 2873/SC, 6ª Turma, Relator o Ministro **Vicente Leal**, DJ de 19/8/96).

Muitos são os julgados da Corte Superior que tem firmado a possibilidade do desconto, com o seguinte teor: “[a] Corte assentou o entendimento de que, não obstante a constitucionalidade do movimento grevista realizado por servidor público, não se afigura ilegal o desconto referente aos dias parados”. **Vide**: Ag nº 1.373.177, Rel. Min. **Castro Meira**, DJe de 14/02/13; MS nº 15.272/DF, Rel. Min. **Eliana Calmon**, Primeira Seção, DJe de 07/02/11; Pet. nº 7.920/DF, Rel. Min. **Hamilton Carvalhido**, Primeira Seção, DJe de 07/02/11; AgRg no REsp nº

1.173.117/RS, Rel. Min. **Laurita Vaz**, Quinta Turma, DJe 13/09/10; AgRg no RMS nº 22.715/SP, Rel. Min. **Jorge Mussi**, Quinta Turma, DJe 30/08/10; AgRg no AREsp nº 5.351/SP, Rel. Min. **Benedito Gonçalves**, Primeira Turma, DJe de 29/06/11; e AREsp nº 132.109, Rel. Min. **Teori Albino Zavascki**, DJe de 3/4/12; e MS nº 26.517-SP, Min. **Eliana Calmon**, DJe de 23/6/08.

Destaco, ainda, que o Tribunal Superior do Trabalho, que é a Corte uniformizadora da matéria trabalhista, vem considerando a greve que é exercida dentro dos ditames legais como hipótese de suspensão contratual (cf. art. 7º da Lei nº 7.783/89) e entendendo que os dias de paralisação não devem ser remunerados, salvo situações excepcionais, tais como aquelas em que o empregador contribui, mediante conduta recriminável, para que a greve ocorra, ou quando há acordo entre as partes. **Vide** os seguintes julgados: E-RR nº 383.124, SBDI-1, Relator o Ministro **Leonardo Silva**, julgado em 27/9/99; RR nº 2563300-09.2007.5.09.0005, Relator o Ministro **Luiz Philippe Vieira de Mello Filho**, 4ª Turma, DEJT de 23/11/12; RO - 45500-42.2013.5.17.0000, Relatora a Ministra **Kátia Magalhães Arruda**, Seção Especializada em Dissídios Coletivos, DEJT 21/11/14 e RO nº 1000738-04.2014.5.02.0000, Relator o Ministro **Maurício Godinho Delgado**, Seção Especializada em Dissídios Coletivos, DEJT 14/11/14. Nesse mesmo sentido vão as recentíssimas decisões sobre a interpretação do art. 7º da Lei de Greve:

“RECURSO ORDINÁRIO INTERPOSTO PELO SINDICATO PATRONAL SUSCITADO. DISSÍDIO COLETIVO DE GREVE E ECONÔMICO. TRABALHADORES DAS EMPRESAS DE PROCESSAMENTO DE DADOS DO ESTADO DE SÃO PAULO.

(...)

DESCONTO DOS DIAS PARADOS. O entendimento desta Seção Especializada é o de que, independentemente de a greve ter sido declarada abusiva, ou não, ela suspende o contrato de trabalho (art. 7º da Lei de Greve), razão pela qual não é devido o pagamento dos dias parados. A exceção ocorre

em situações excepcionais, tais como aquelas em que o empregador contribui, mediante conduta recriminável, para que a greve ocorra, ou quando há acordo entre as partes, hipóteses não configuradas no caso em tela.

(...)

Recurso ordinário conhecido e parcialmente provido”. (TST, RO nº 1000229-73.2014.5.02.0000, Relatora a Ministra **Dora Maria da Costa**, Seção Especializada em Dissídios Coletivos, DEJT 19/12/14).

“RECURSO ORDINÁRIO EM DISSÍDIO COLETIVO. GREVE. TRABALHADORES NAS INDÚSTRIAS SIDERÚRGICAS, METALÚRGICAS, MECÂNICAS, DE MATERIAL ELÉTRICO E ELETRÔNICO E INDÚSTRIA NAVAL DE CUBATÃO, SANTOS, SÃO VICENTE, GUARUJÁ, PRAIA GRANDE, BERTIOGA, MONGAGUÁ, ITANHAÉM, PERUÍBE E SÃO SEBASTIÃO.

(...)

ESTABILIDADE AOS GREVISTAS E PAGAMENTO DOS DIAS PARADOS. O entendimento da SDC desta Corte, em observância às disposições do art. 7º da Lei nº 7.783/1989, segundo as quais -a participação em greve suspende o contrato de trabalho-, é o de que, independentemente de a greve ser declarada abusiva, ou não, o risco de não recebimento dos salários, nos dias em que não houve a prestação dos serviços é inerente ao movimento e deve ser assumido, em regra, pelos participantes. Assim, esta Seção considera ser devido o pagamento dos dias de greve somente em determinadas hipóteses, entre elas aquela em que o empregador contribui decisivamente, mediante conduta recriminável, para que a greve ocorra - como no caso de atraso no pagamento de salários -, ou em caso de acordo entre as partes, as quais não ocorreram no caso desta ação.

(...)

Recurso ordinário conhecido e não provido” (TST, RO nº 1000320-66.2014.5.02.0000, Relatora a Ministra **Dora Maria da**

Costa, Seção Especializada em Dissídios Coletivos, DEJT 19/12/2014).

“RECURSOS ORDINÁRIOS INTERPOSTOS POR SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO DO ESTADO DA BAHIA - SINDUSCON/BA (SUSCITANTE) E POR SINTRACOM/BA - SINDICATO DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO E DA MADEIRA DO ESTADO DA BAHIA E OUTROS (SUSCITADOS). IDENTIDADE DE MATÉRIAS. ANÁLISE CONJUNTA. DISSÍDIO COLETIVO DE GREVE. REAJUSTE SALARIAL.

(...)

PAGAMENTO DOS SALÁRIOS CORRESPONDENTES AO PERÍODO DE GREVE. Prevalece nesta Seção Especializada o juízo de que a paralisação dos serviços em decorrência de greve importa na suspensão do contrato de trabalho, nos termos do disposto no art. 7º da Lei nº 7.783/89, razão por que, não havendo trabalho, independentemente da qualificação jurídica da greve, o empregador não está obrigado a efetuar o pagamento dos valores correspondentes ao período não trabalhado, salvo situações excepcionais. Precedente do Supremo Tribunal Federal no mesmo sentido. (...)” (TST, RO nº 198-91.2011.5.05.0000, Relator o Ministro **Fernando Eizo Ono**, Seção Especializada em Dissídios Coletivos, DEJT 21/11/2014).

“DISSÍDIO COLETIVO DE GREVE. RECURSO ORDINÁRIO INTERPOSTO PELA CATEGORIA PROFISSIONAL. Recurso parcialmente provido para adequar a decisão do Regional à jurisprudência predominante da SDC do TST. RECURSO ADESIVO INTERPOSTO PELA CATEGORIA PATRONAL. GREVE. PAGAMENTO DOS DIAS PARADOS. O entendimento que prevalece nessa SDC é de que a greve configura a suspensão do contrato de trabalho, e, por isso, como regra geral, não é devido o pagamento dos dias de paralisação, exceto quando a questão é negociada entre as partes ou em situações excepcionais, como na paralisação motivada por

descumprimento de instrumento normativo coletivo vigente, não pagamento de salários e más condições de trabalho (...)" (TST, RO nº 5659-94.2013.5.15.0000, Relatora a Ministra **Kátia Magalhães Arruda**, Seção Especializada em Dissídios Coletivos, DEJT 21/11/14).

Da mesma forma, na greve dos servidores públicos, parece-me que a regra há de ser o desconto dos dias não trabalhados. Trata-se de uma opção vinculante e não pode o gestor abrir mão disso, sob pena de violar o princípio da legalidade, que, inclusive, há de imperar quanto à concessão dos direitos pleiteados pelos grevistas. A propósito, segue o oportuno escólio da jurista **Cármem Lúcia** Antunes da Rocha sobre o tema em comento:

"o servidor público, sujeito ao regime estatutário, que é positivado legalmente e que demanda que qualquer alteração de seus fatores, inclusive o remuneratório, se dê pela via da norma jurídica, não pode pretender que, de uma negociação levada a cabo exclusivamente com o titular do Poder Executivo, por exemplo, possa-se extrair solução referente a valores, porque o Poder Legislativo terá participação imprescindível no desate do litígio instalado. Mas mesmo o exercício da função legiferante sujeita-se a princípios e regras constitucionais incontornáveis pelo legislador, pelo que há de se ater o movimento e sua solução aos comandos constitucionais, tais como os que se referem a leis orçamentárias, a leis restritivas do reajustamento e o limite de gastos das entidades com o pagamento de seus servidores, etc" (**Princípios constitucionais dos servidores públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 364).

Também não há que se olvidar que, mesmo no caso de empregados públicos, desde que pertençam aos quadros da administração direta, de autarquia ou de fundação pública de direito público, não poderão suas reivindicações, principalmente se tiverem natureza remuneratória, ser resolvidas, definidas, simplesmente por meio de convenções coletivas,

diante da natureza pública de seus regimes jurídicos e de suas atividades; da imposição contida no art. 61, § 1º, inciso II, da CF e de seu art. 39, § 3º, o qual, ao tratar dos direitos dos servidores públicos não faz qualquer referência à aplicação, de forma expressa, do art. 7º, inciso XXVI, o qual autoriza o “reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho” em benefício dos trabalhadores urbanos e rurais. Aliás, no setor público a possibilidade de negociação já vinha sendo mitigada pela Súmula nº 679 desta Corte e pela decisão no MI nº 20, na qual a Corte chegou a reconhecer o impedimento normativo para a negociação coletiva.

Isso não quer dizer que haja impedimento absoluto para a realização de uma negociação coletiva, porque a

“lei pode ser o último momento de uma formulação jurídica futura[, em especial, se houver a aderência dos legisladores, os quais poderão se] comprometer com as alternativas resolutórias negociadas, apenas formalizando em lei as situações combinadas[; a]demais, as negociações podem chegar a propor uma política de pessoal, inclusive no que concerne ao elemento remuneratório, que se implante a partir do ajuste, dando-se à lei que se vier a elaborar a partir da negociação efeito retroativo, o que, inclusive, já ocorreu em mais de uma ocasião” (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Op. cit., p. 353).

Ainda que o Brasil tenha ratificado a Convenção nº 151 e a Recomendação nº 159 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), firmadas em 1978, por meio do Decreto Legislativo nº 206, de 7 de abril de 2010, com posterior promulgação do Decreto da Presidência da República nº 7.944, de 6 de março de 2013, observamos que a garantia da negociação coletiva ainda não está disposta em lei, mesmo porque ainda remanescem dúvidas quanto à necessidade ou não de alteração de algumas normas constitucionais, pelos fundamentos que já mencionei.

É fato que essas normativas internacionais trouxeram um

fortalecimento aos comitês e ao exercício da liberdade sindical no setor público. No entanto, ainda me parecem tímidos os avanços no contexto das negociações coletivas nas relações de trabalho com a Administração Pública, seja pela ausência de normativas específicas, seja porque ainda perdura a omissão legislativa no tocante à regulamentação do art. 37, inciso VII da Constituição Federal.

Espera-se que o Poder Legislativo possa, atendendo às expectativas da sociedade, tratar com clareza não só o direito de greve dos servidores públicos, mas também a negociação coletiva, a convenção coletiva, a conciliação, a mediação e a arbitragem, que, no mundo todo, se tornaram formas dominantes de exteriorização das relações de trabalho (cf. DEL VECCHIO, Giorgio. **Leçons de philosophie du droit**. Paris: Sirey, 1936, p. 297).

Entretanto, reitero que a compensação dos dias e horas paradas ou mesmo o parcelamento dos descontos poderão ser objeto de negociação, uma vez que se encontram dentro das opções discricionárias do administrador. Aliás, cheguei a salientar, em caso semelhante, ao decidir o pedido de liminar no MS nº 28.515-MC/DF, em 17/12/09, que a pretendida compensação deve ser sempre “analisada na esfera da discricionariedade administrativa, não havendo norma que imponha sua obrigatoriedade”. É de se notar que alguns entes federados tem editado atos normativos que impedem a concessão de abonos ou de compensação no caso das greves, como é o caso do Decreto Presidencial nº 1.480/95, cuja constitucionalidade ou inconstitucionalidade ainda não foi reconhecida por esta Corte. No entanto, sem me comprometer com essa ou aquela tese quanto à validade desse ato normativo e de outros, creio, a respeito do conteúdo jurídico do direito de greve do servidor público civil, que é o tema central desta repercussão geral, fundado na jurisprudência desta Corte e pelos argumentos jurídicos já expostos, creio poder inferir-se que a opção da Administração há de ser respeitada, inclusive quando estabelece premissas normativas que impedem negociações sobre determinados pontos, desde que razoáveis e proporcionais, até que advenha a aguardada norma de regência nacional.

Volto a insistir, no entanto, que a negociação sempre será a melhor solução para resolver os efeitos de um movimento paredista, cabendo às partes envolvidas no conflito decidir de que forma serão resolvidos os efeitos da greve, inclusive sobre os demais direitos – remuneratórios ou não - dos servidores públicos civis, observando-se os limites acima traçados.

Por fim, no caso concreto, entendo que não há nos autos qualquer indício ou informação no sentido de que os impetrantes receberam sanção administrativa, ou que foram contra os grevistas instaurados processos disciplinares; pelo contrário, sustentou a autoridade impetrada que apenas cumpriu a lei e reconheceu a legitimidade dos descontos.

Ressalte-se que não há certeza nos autos quanto à alegação apresentada pelos recorridos de que os dias não trabalhados foram ou seriam devidamente compensados. Para se acolher a tese ofertada, seria necessário o reexame dos fatos e das provas documentais dos autos, o qual não é cabível em sede de recurso extraordinário. Incidência da Súmula nº 279 desta Corte.

Assim, vistos e analisados os fatos aqui em debate, à luz das referidas decisões, não vislumbro qualquer ilegalidade ou violação do direito líquido e certo dos impetrantes, ora recorridos.

Ante o exposto, aderindo à proposta formulada pelo Ministro **Roberto Barroso**, voto para que seja 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”**.

Conheço parcialmente do apelo extremo e, nesse ponto, a ele dou provimento para denegar a segurança. Custas pelos impetrantes. Sem condenação em honorários, nos termos da Súmula nº 512 desta Corte.