



NOTA TÉCNICA

Interessado: Sindicato dos Trabalhadores em Educação das Instituições Federais de Ensino Superior no Estado do Paraná – SINDITEST/PR

Palavras-chave: DIREITO DE GREVE. SERVIÇO PÚBLICO. TRABALHADORES(AS) EM EDUCAÇÃO. ENTIDADE SINDICAL DE PRIMEIRO GRAU. AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. IN SGP/SEDGG/ME N° 54/2021. IN SRT/MGI N° 49/2023.

1 – DO OBJETO

O sindicato interessado solicitou a essa assessoria jurídica um estudo sobre o direito de greve no serviço público da Administração Pública Federal, especialmente no tocante aos critérios estabelecidos na Instrução Normativa SGP/SEDGG/ME N° 54/2021¹ (IN 54/2021), que foi alterada pela Instrução Normativa SRT/MGI N° 49, de 20 de dezembro de 2023 (IN 49/2023).

Assim, a presente nota técnica se prestará a analisar juridicamente e de uma forma ampla a regulamentação promovida pelos citados atos administrativos, dentro do que dispõe a doutrina, jurisprudência e normativa relacionadas ao assunto em debate.

¹ Dispõe sobre os critérios e procedimentos gerais a serem observados pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC), nas situações de paralisação decorrentes do exercício do direito de greve, para o desconto da remuneração correspondente aos dias de paralisação e para a elaboração do respectivo Termo de Acordo para compensação de horas não trabalhadas (grifamos).



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

Perpassando de um contexto histórico-jurídico da luta paredista ao procedimento para greve e à jurisprudência da Corte Constitucional, essa assessoria jurídica se esforçará para demonstrar o verdadeiro ponto de vista a ser atribuído à Instrução Normativa SGP/SEDGG/ME Nº 54/2021, no tocante aos servidores e servidoras que laboram no âmbito da educação universitária Federal.

2 – DO DIREITO DE GREVE. UM BREVE RESGATE HISTÓRICO

A princípio cabe trazer à tona o conceito de Sindicato feito por Orlando Gomes e Elson Gottschalk:

“Sindicato é o agrupamento estável de várias pessoas de uma profissão, que convencionam colocar, por meio de uma organização interna, suas atividades e parte de seus recursos em comum, para assegurar a defesa e a representação da respectiva profissão, com vistas a melhorar suas condições de vida e trabalho” (GOMES E GOTTSCHALK, 2012, p. 598).

Considerando essa necessidade da própria classe profissional organizar o sindicato que lhe representa, a Carta Maior de 1988 provocou importantes alterações na estrutura sindical, materializadas em seu art. 8^o, que primam pela liberdade e autonomia sindical, tal como indica Cezar Britto, senão vejamos:

² Art. 8^o É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte: I - a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical; II - é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município; III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas; IV - a assembléia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

“A Constituição Federal consagrou significativo avanço para a liberdade sindical no plano das relações entre o Estado e o sindicato, com a livre criação e administração das entidades sindicais, a proibição de interferências do aparelho estatal nos sindicatos e a livre estipulação de contribuição pelas assembleias. São medidas constitucionalmente *postas* para permitir a liberalização dos sindicatos, expressando, a partir delas, como entes que não mais dependem do Estado e que poderão conduzir-se pelos seus próprios passos, como é comum nos modelos de autonomia. Uma forma de também reconhecer a participação das organizações representativas dos trabalhadores na redemocratização do país” (BRITTO, 2014, P. 89).

Pontua-se que no sistema anterior, os sindicatos detinham natureza jurídica de direito público, mas passaram, com a promulgação da Carta Maior, a ter natureza de pessoa jurídica de direito privado, como tentativa de diminuir o corporativismo arraigado em sua organização. Assim entende Bezerra Leite:

Quando o sindicato tem plena autonomia perante o Estado, sua disciplina jurídica resulta do seu poder normativo ou de normas que o situam como associação nos moldes de direito comum, aflora aí a sua natureza de pessoa jurídica de direito privado, embora com algumas peculiaridades, é claro, para que possa cumprir sua função precípua em defesa de interesses de grupos. São exemplos os sindicatos de natureza privatística, os da Itália contemporânea, Estados unidos, França etc (LEITE, 2019, P. 793).

em lei; V - ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato; VI - é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho; VII - o aposentado filiado tem direito a votar e ser votado nas organizações sindicais; VIII - é vedada a dispensa do empregado sindicalizado a partir do registro da candidatura a cargo de direção ou representação sindical e, se eleito, ainda que suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave nos termos da lei.

Parágrafo único. As disposições deste artigo aplicam-se à organização de sindicatos rurais e de colônias de pescadores, atendidas as condições que a lei estabelecer.



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

Diante disso, é imperioso afirmar que os sindicatos brasileiros são plenamente autônomos perante as ingerências diretas do Estado, mas não os tornam imunes a ataques legislativos, como, por exemplo, a MP 879/2019. É importante dizer, então, como se dá a estrutura sindical pátria, sintetizada por Orlando Gomes e Elson Gottschalk, na linha da liberdade sindical. Leia-se:

“Seguindo tal caminho, a nossa estrutura sindical foi alterada, a partir da Lei nº 11.648/08, e passou a compreender quatro níveis: centrais, sindicatos, federações e confederações. Assim, o sindicato agrupa categoria econômica ou profissional, as federações agrupam sindicatos e as confederações agrupam federações, essas últimas sendo nacionais e com sede no Distrito Federal. As centrais sindicais, recentemente aceitas pelo direito laboral, escapam ao conceito de categoria da CLT” (GOMES E GOTTSCHALK, 2012, p. 618).

Ressalta-se que as centrais sindicais são tidas como entidades de coordenação em âmbito nacional e não de representação direta dos trabalhadores e trabalhadoras, de acordo com o art. 1º da citada Lei. O Brasil adotou o sindicalismo por categoria econômica e/ou profissional, conforme art. 511, §§ 1º e 2º, da Consolidação das Leis do Trabalho³. É o chamado associativismo natural (art. 511, §4º, da Consolidação das Leis do Trabalho⁴), que se dá nos limites da similaridade, identidade ou conexão

³Art. 511. É lícita a associação para fins de estudo, defesa e coordenação dos seus interesses econômicos ou profissionais de todos os que, como empregadores, empregados, agentes ou trabalhadores autônomos ou profissionais liberais exerçam, respectivamente, a mesma atividade ou profissão ou atividades ou profissões similares ou conexas.

§ 1º A solidariedade de interesses econômicos dos que empreendem atividades idênticas, similares ou conexas, constitui o vínculo social básico que se denomina categoria econômica.

§ 2º A similitude de condições de vida oriunda da profissão ou trabalho em comum, em situação de emprego na mesma atividade econômica ou em atividades econômicas similares ou conexas, compõe a expressão social elementar compreendida como categoria profissional.

⁴§ 4º Os limites de identidade, similaridade ou conexão fixam as dimensões dentro das quais a categoria econômica ou profissional é homogênea e a associação é natural.



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

entre as pessoas que compõem a categoria econômica ou profissional. É nesse sentido que leciona Luciano Martinez quando da recepção do art. 511 da Consolidação das Leis do Trabalho pela Carta Política:

“Integrará uma mesma categoria, portanto, quem exercer uma mesma profissão ou quem desenvolver trabalho em comum, em situação de emprego na mesma atividade econômica, ou, por extensão, em atividades econômicas similares ou conexas. Não há espaço, dessa forma, para nenhum critério de sindicalização diferente. Não se admite, portanto, entre outras, a sindicalização por mera área territorial (sindicato dos trabalhadores da Cidade do Salvador), por afinidade política (sindicato dos empregados marxistas), por identidade religiosa (sindicatos dos trabalhadores católicos), por fanatismo esportivo (sindicato dos trabalhadores torcedores do Flamengo) etc. Quem estiver dentro dos limites de identidade, similaridade ou conexidade referidos nos parágrafos 1º e 2º do art. 511 da CLT, estará, conseqüentemente, delineando com forte tinta a fronteira dentro da qual a categoria econômica ou profissional é homogênea e a associação é natural. A contrario sensu, qualquer associação que extrapole esse marco será heterogênea e forçada, porque antinatural” (MARTINEZ, 2019, P. 935).

Admite-se de maneira excepcional o sindicato por profissão, conhecido também como “sindicato representativo de categoria profissional diferenciada” (art. 511, § 3º, Consolidação das Leis do Trabalho⁵), que são os sindicatos provenientes de profissões com estatuto especial ou singularidade das condições de vida, como, por exemplo, advogados, médicos, engenheiros etc. Não existe, entretanto, a figura do sindicato por empresa (LEITE, 2019, P. 795).

⁵§ 3º Categoria profissional diferenciada é a que se forma dos empregados que exerçam profissões ou funções diferenciadas por força de estatuto profissional especial ou em consequência de condições de vida singulares.



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

No que se refere ao alcance, o art. 8º, II, da Constituição preceitua que “é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município”. Assim sendo, o constituinte originário impôs duas restrições para a criação e abrangência sindical: (i) apenas um sindicato representante da categoria na mesma base territorial e (ii) a base territorial não pode ser inferior a um Município.

É de se salientar que, em respeito à liberdade sindical, inexistente obrigatoriedade de filiação por parte dos integrantes da categoria ao sindicato representativo. Ademais, como dito anteriormente, a Carta Originária também reconheceu expressamente a legitimidade dos sindicatos em representar os interesses coletivos e individuais de uma categoria. A Suprema Corte já se manifestou no que diz respeito à amplitude da legitimidade, vejamos:

EMENTA: DIREITO CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SINDICATO. LEGITIMIDADE AMPLA. DIREITOS COLETIVOS E INDIVIDUAIS. 1. O Plenário do Supremo Tribunal Federal já reconheceu a repercussão geral da matéria e reafirmou a jurisprudência no sentido de reconhecer a ampla legitimidade extraordinária dos sindicatos para defender em juízo os direitos e interesses coletivos ou individuais dos integrantes da categoria que representam, inclusive nas liquidações e execuções de sentença, independentemente de autorização dos substituídos (RE 883.642 RG, Rel. Min. Ricardo Lewandowski). 2. Nos termos do art. 85, § 11, do CPC/2015, fica majorado em 25% o valor da verba honorária fixada anteriormente, observados os limites legais do art. 85, §§



CEZAR BRITTO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

2º e 3º, do CPC/2015. 3. Agravo interno a que se nega provimento.

(BRASIL. Supremo Tribunal Federal - RE 1047503/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, Data de julgamento 05/09/2017, Data de publicação DJe-217 - 13/09/2017Lex: sítio do STF).

Nota-se, portanto, que os sindicatos gozam de legitimidade ampla e irrestrita para substituir os integrantes da categoria profissional, dispensando até mesmo autorização dos servidores(as)/trabalhadores(as) para intentar respectivas demandas judiciais. Aliás, o Superior Tribunal de Justiça reconheceu a legitimidade extraordinária subsidiária das entidades sindicais de grau superior, nos casos em que não houver sindicato representante no respectivo território, *in verbis*:

PROCESSUALCIVIL. LEGITIMIDADE EXTRAORDINÁRIA SUBSIDIÁRIA.FEDERAÇÃO. DEFESA DOS INTERESSES INDIVIDUAIS E COLETIVOS. AUSÊNCIA DE ENTIDADE SINDICAL DA CATEGORIA NA CIRCUNSCRIÇÃO TERRITORIAL.INSTÂNCIA ORDINÁRIA. EXAME. 1. "Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça" (Enunciado Administrativo n. 2 do Plenário do STJ). 2. A Primeira Seção desta Corte reconhece às entidades sindicais de grau superior (federações) legitimidade subsidiária para atuar extraordinariamente em substituição processual dos integrantes da categoria na defesa dos seus interesses, desde que ausente o respectivo sindicato na circunscrição territorial. Precedente: EDcl na Pet 7.939/DF, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Seção, DJe 18/04/2013. 3. Hipótese em que a verificação da legitimidade da federação depende da apreciação, pelas instâncias ordinárias, dos elementos probatórios relativos à existência de entidade sindical com atuação na circunscrição territorial do município. 4. Agravo interno não provido.

(AgInt nos EDcl no Resp 1404083/RN, Rel. Gurgel de Faria, Primeira Turma, 06/09/2018). Disponível no sítio do STJ.



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

Por conseguinte, para alterar tal entendimento de que a substituição processual alcança ampla e irrestritamente as pessoas integrantes da categoria, seria necessário uma completa guinada na jurisprudência, ou utilizar-se do Poder Constituinte Derivado de Reforma ou, ainda, lei que discipline o tema, de acordo a outra doutrina minoritária.

Assim, é forçoso reconhecer que os sindicatos cumprem papel elementar na tutela dos direitos da categoria profissional, uma vez que a constituição lhes outorgou a legitimidade para agir em nome da categoria profissional respectiva, legitimidade esta que se dá ampla e irrestritamente, já que foi calcada no entendimento preponderante dos Tribunais Superiores.

3 – DO DIREITO DE GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO E RESPECTIVA COMPETÊNCIA

A Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988 (CRFB), com a redação dada pela Emenda Constitucional (EC) nº 19, assegura também ao(à) servidor(a) público(a) a possibilidade de livre associação sindical e o direito de greve, de acordo com seu art. 37, inc. VI⁶ e VII⁷, respectivamente. Por conta da exigência de Lei específica e da omissão legislativa o Supremo Tribunal Federal – STF, ao julgar os mandados de injunção nº 670/ES, 708/DF e 712/PA,

⁶ VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;

⁷ VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;



CEZAR BRITTO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

regulamentou provisoriamente tal direito, no caminhar de aplicar a Lei nº 7.783/89⁸ ao serviço público, até a edição de Lei específica sobre o tema.

Desde então a lei geral de greve vem sendo empregada aos(às) servidores(as) públicos(as). Além disso, o STF (ADI 492-1) declarou inconstitucional o art. 240, “d” e “e”, da Lei 8112/90, que tratava do direito à participação em negociação coletiva pelos servidores, bem assim da competência da Justiça Trabalhista para julgar dissídios individuais e coletivos que dizem respeito às relações regidas pela mesma.

Nesse contexto, convém estampar os ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro sobre o tema da competência:

“Note-se que o artigo 114 foi alterado, passando o caput a constituir o inciso I, com a atribuição de competência à Justiça do Trabalho para processar e julgar: “I – as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

“Como se vê, ficaram expressamente excluídas da competência da Justiça do Trabalho as ações trabalhistas relativas a “servidores ocupantes de cargos criados por lei, de provimento efetivo ou em comissão, incluídas as autarquias e fundações públicas dos referidos entes da federação”⁹.

Assim, no caso específico do sindicato interessado, por representar/substituir processualmente a categoria de trabalhadores federais, adiante-se, em eventuais ações pelo rito comum em desfavor da Administração Pública referentes à greve, a Seção Judiciária do Paraná será a responsável por julgar o processo.

⁸Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências.

⁹ PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. Grupo GEN, 2022. P. 747.



4 – DO PROCEDIMENTO PARA DEFLAGRAÇÃO DE GREVE

Essa breve introdução histórico-jurídica teve como objetivo demonstrar a relevância da estrutura sindical brasileira e do movimento paredista, de patamar constitucional, tanto para os trabalhadores e trabalhadoras da estrutura privada quanto para os servidores e servidoras da administração direta, autárquica e fundacional.

Nessa altura do presente estudo, faz-se necessário detalhar o procedimento para deflagração de uma greve, com vistas a reduzir drasticamente a possibilidade de declaração de ilegalidade da paralisação, e abuso do direito de greve, cujo desfecho, não raro, é a imposição de multa de caráter draconiana. Assim como, tendo em conta o cenário mais atual de repressão jurídico-normativo, a interpretação adequada numa eventual necessidade de se firmar o Termo de Acordo instituído pela IN 54/2021, com alteração promovida pela IN 49/2023.

Antes mesmo de se mergulhar no procedimento propriamente dito, cumpre observar que, na paralisação deflagrada por entidade sindical relacionada a servidor(a) público(a), é vedada pelo STF a paralisação total do serviço público.

Tendo essa premissa em mente, deve-se em primeiro lugar o sindicato intentar a negociação com a autoridade competente, para, em seguida e acaso não logre êxito pela via consensual, proceder com a paralisação parcial do serviço, de acordo com art. 3º, cabeça, da Lei 7783/1999. O parágrafo único do mesmo dispositivo impõe a obrigação de



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

notificar o órgão público no prazo mínimo de 48 (quarenta e oito) horas antes da paralisação.

O sindicato convocará, ainda, assembleia geral a fim de definir as reivindicações da categoria, bem assim para deliberar sobre a paralisação como, por exemplo, a forma de funcionamento do serviço público a duração do movimento paredista etc. Tudo na forma do seu próprio Estatuto, sendo imprescindível, para fins de posterior comprovação, o registro detalhado em ata (art. 4º da Lei 7783/1999). A observância desse procedimento é salutar à elaboração do Termo de Acordo, introduzido pelo art. 4º da IN 49/2023.

Não é demais ressaltar que o art. 6º da Lei geral de greve assegura aos(às) grevistas expressamente “o emprego de meios pacíficos tendentes a persuadir ou aliciar os trabalhadores a aderirem à greve”, bem como “a arrecadação de fundos e a livre divulgação do movimento” (art. 6º, I e II, da Lei 7783/1999). Já os artigos 14 e 15 da mesma norma dispõem sobre o abuso do direito de greve e a responsabilidade pelos atos praticados. Leia-se:

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

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

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

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



CEZAR BRITTO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

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

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

Em linhas gerais, tais são os procedimentos, prerrogativas, direitos e deveres a serem observados pela entidade sindical cuja categoria pertence ao serviço público no momento de proceder com paralisação. Passa-se, então, à leitura analítica e dialética da Instrução Normativa SGP/SEDGG/ME Nº 54/2021 em cotejo com o Tema 531 (RE 693456).

5 – DO TEMA 531 (RE 693456). A INTERPRETAÇÃO AMPLIATIVA DO DIREITO CONSTITUCIONAL DE GREVE

No dia 08/11/2017 transitou em julgado o RE 693456/RJ, representativo do Tema 531, em que a Corte Constitucional fixou 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”.

Eis a ementa resultante do acórdão:

EMENTA Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Questão de ordem. Formulação de pedido de desistência da ação no recurso extraordinário em que reconhecida a repercussão geral da matéria. Impossibilidade. Mandado de segurança. Servidores públicos civis e direito de greve. Descontos dos dias parados em razão do movimento grevista. Possibilidade. Reafirmação da jurisprudência do



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

Supremo Tribunal Federal. Recurso do qual se conhece em parte, relativamente à qual é provido. 1. O Tribunal, por maioria, resolveu questão de ordem no sentido de não se admitir a desistência do mandado de segurança, firmando a tese da impossibilidade de desistência de qualquer recurso ou mesmo de ação após o reconhecimento de repercussão geral da questão constitucional. 2. A deflagração de greve por servidor público civil corresponde à suspensão do trabalho e, ainda que a greve não seja abusiva, como regra, a remuneração dos dias de paralisação não deve ser paga. 3. O desconto somente não se realizará se a greve tiver sido provocada por atraso no pagamento aos servidores públicos civis ou por outras situações excepcionais que justifiquem o afastamento da premissa da suspensão da relação funcional ou de trabalho, tais como aquelas em que o ente da administração ou o empregador tenha contribuído, mediante conduta recriminável, para que a greve ocorresse **ou em que haja negociação sobre a compensação dos dias parados ou mesmo o parcelamento dos descontos**. 4. Fixada a seguinte tese de repercussão geral: “A administração pública deve proceder ao desconto dos dias de paralisação decorrentes do exercício do direito de greve pelos servidores públicos, em virtude da suspensão do vínculo funcional que dela decorre, permitida a compensação em caso de acordo. O desconto será, contudo, incabível se ficar demonstrado que a greve foi provocada por conduta ilícita do Poder Público”. 5. Recurso extraordinário provido na parte de que a Corte conhece. (RE 693456, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27/10/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-238 DIVULG 18-10-2017 PUBLIC 19-10-2017) Grifamos.

Numa análise restritiva de direitos, o tema citado conduz o intérprete a uma conclusão de que o desconto na remuneração dos(as) servidores(as) pelos dias de greve é medida imperativa e vinculada, caso em que não se abriria brecha ao gestor público para discussão.

Porém, ao se lançar um olhar num prisma mais dialético com as premissas constitucionais e sistemático, onde se pondera todos os pontos da discussão, é possível vislumbrar que o desconto por parte da



CEZAR BRITTO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

Administração não é obrigatório, hipótese em que se faculta ao sindicato e ao órgão público solucionarem o entrave pela via consensual.

Note-se que na própria ementa a Suprema Corte cuidou de deduzir uma exceção à obrigatoriedade do desconto, na ocasião “em que haja negociação sobre a compensação dos dias parados ou mesmo o parcelamento dos descontos”. Também se denota tal interpretação da discussão entre os(as) Ministros(as) e o advogado da causa quando do encerramento do julgamento do RE, conforme a transcrição das fala, que, diga-se de passagem, também integram a razão de decidir. Leia-se:

O SENHOR RODRIGO JANOT (PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA) - Eu acho que tem toda pertinência, deve haver o corte de dias parados. Agora, se houver acordo depois... Eu já fiz isso duas vezes, em duas greves. Negociei - não o corte, mas a compensação da jornada -, aumentando a jornada de trabalho.
A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Acho que essa abertura de possibilidade é conveniente.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR): Então, Ministro **Barroso**, seria o caso de acrescentar, ao final, "permitida a compensação, permitido eventual acordo".

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Eu coloquei: "Em qualquer caso, admite-se a negociação das partes quanto ao corte de ponto". Está bem assim?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Sim.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR): Quanto ao corte, não; é a compensação. Porque o corte é obrigatório.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - A compensação dos dias parados é uma praxe no serviço público.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR): Por exemplo, o Procurador-Geral falou que fez compensação, eles terão que trabalhar algumas horas a mais para compensar.
A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Sim. A compensação é isso.



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

ADVOGADO - Senhores Ministros, por exemplo, se houve greve em universidade por dois meses e houve o corte dos dias parados, o professor universitário não precisa mais dar aula. Perde-se o semestre, porque não irá compensar a aula.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Exatamente.

ADVOGADO - Cortou o ponto, não pagou, eu não vou trabalhar. Encerra-se o semestre, e não há compensação.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Exatamente. Eu já enfrentei inclusive uma situação dessa.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - A regra é a compensação.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR): Simples assim, Ministro Barroso: "permitida a compensação".

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Ou o acordo.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR): É, mediante acordo.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Senhora Presidente, tenho uma eventual sugestão, não obstante a faço apenas em homenagem ao princípio da colegialidade, eis que restei vencido e acho que a tese é substancialmente inconstitucional, permita-me sugerir ao eminente Relator e a todos os eminentes colegas que o acompanharam que ao invés de "deve", inserir-se "pode", porque, se houver...

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Não, essa é a tese vencida.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Eu não me lembro de ter ouvido isso. Eu estou preocupado.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR): Eu disse que acatei a posição.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Eu só estou preocupado com o gestor público que não cortar o salário imediatamente, poderá ser destinatário de uma ação de improbidade. Mas, aí, virá ao Supremo.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - A proposição ficou assim, Presidente: "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 próprio Poder Público".



CEZAR BRITTO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI –
Ministro Vossa Excelência está dizendo "deve" ou "pode"?

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO -
"Deve".

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):
Eu acatei essa sugestão.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO –
Justamente para tirar o ônus político do administrador, senão ele
ficará refém.

É nítido, da leitura conjugada dos trechos citados, que o emprego do termo “deve” se limita a “tirar o ônus político do administrador, senão ele ficará refém”, nas palavras o Min. Luís Roberto Barroso. Não foi à toa ter o mesmo Ministro afirmado que a “regra é a compensação”. Assim, a interpretação apropriada para o(a) jurista comprometido(a) com uma análise mais apurada e extensiva, é aquela que conduz o(a) intérprete a concluir que a tese firmada no Tema 531 não impõe a obrigação de descontar, mas sim de negociar com o sindicato.

Noutras palavras, a autoridade pública “deve” efetuar o desconto dos dias paralisados em função da greve, já que ocorre a suspensão do contrato, caso inexistam “outras situações excepcionais que justifiquem o afastamento da premissa da suspensão da relação funcional ou de trabalho”. Como, por exemplo, o caso no qual “haja negociação sobre a compensação dos dias parados ou mesmo o parcelamento dos descontos”.

É dizer, portanto: o desconto na remuneração é facultativo ao gestor público, onde o diálogo é a regra. De tal modo que o desconto seria cabível somente na hipótese em que o próprio sindicato obstruir as



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

negociações acerca da compensação ou reposição do trabalho, já que não cabe ao gestor publico fazê-lo.

E, no tocante à parte final, em que “o desconto será, contudo, incabível se ficar demonstrado que a greve foi provocada por conduta ilícita do Poder Público”, a interpretação, na mesma linha argumentativa exposta acima, é a de que, se comprovada a ilegalidade do ato administrativo que deu ensejo à greve, não haverá que se falar em desconto na remuneração pelos dias não trabalhados, tampouco, por consequência lógica, qualquer forma de compensação ou reposição.

Aliás, é dentro desse mesmo contexto que se insere a Convenção nº 151 da Organização Internacional do Trabalho, que dispõe sobre as relações de trabalho no campo da Administração Pública. Esta convenção estende aos(às) servidores(as) as garantias de solução consensual dos conflitos, bem assim a fruição dos direitos civis e políticos salutareos ao exercício da liberdade sindical. Leia-se:

PARTE V - SOLUÇÃO DE CONFLITOS

Artigo 8

A solução de conflitos surgidos em razão da fixação das condições de trabalho será buscada de maneira adequada às condições nacionais, por meio da negociação entre as partes interessadas ou por mecanismos que dêem garantias de independência e imparcialidade, tais como a mediação, a conciliação ou a arbitragem, instituídos de modo que inspirem confiança às partes interessadas.

PARTE VI - DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS

Artigo 9

Os trabalhadores da Administração Pública devem usufruir, como os outros trabalhadores, dos direitos civis e políticos que são essenciais ao exercício normal da liberdade sindical, com a única reserva das obrigações referentes ao seu estatuto e à natureza das funções que exercem.



CEZAR BRITTO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

Vê-se, portanto, que as tratativas pela via consensual constituem a regra na solução dos conflitos decorrentes de ações do movimento paredista, sendo o desconto na remuneração a exceção. Logo, até mesmo pelo entendimento propriamente legalista se pode conceber a interpretação ora percorrida.

Vale dizer que, no julgamento da ADI 4857, concluído no dia 11/03/2022, o e. STF deu parcial procedência à citada ação de controle concentrado, assim ementada:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO N. 7.777/2012. SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS. MEDIDAS PARA CONTINUIDADE DE ATIVIDADES E SERVIÇOS PÚBLICOS DOS ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL DURANTE GREVES, PARALISAÇÕES OU OPERAÇÕES DE RETARDAMENTO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS. ALEGADA OFENSA AOS ARTIGOS 37, CAPUT, INC. I, II E IX, ART. 48, INC. X, ART. 61, §1º, INC. II, AL. A E C, ART. 84, INC. VI, AL. A, 167 INC. I, II, V E VI E ART. 241 NÃO CONFIGURADA. DIREITO DE GREVE PREVISTO NOS ART. 9º E 37, INC, VII DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. APLICAÇÃO PROVISÓRIA DA LEI N. 7.783/1989 AOS SERVIDORES PÚBLICOS AUTORIZADA POR ESTE SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NOS MANDADOS DE INJUNÇÃO NS. 670/ES, 708/DF E 712/PA. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA DAR INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO AO DECRETO N. 7.777/2012. 1. O Decreto n. 7.777/2012 autoriza a celebração de convênios para compartilhamentos da execução de atividades ou serviços com os Estados, Distrito Federal ou Municípios. 2. Ponderação entre direito fundamental à greve e o princípio da continuidade dos serviços públicos. 3. Necessidade de se manter os serviços públicos essenciais e inadiáveis. 4. Ação julgada parcialmente procedente para dar interpretação conforme à Constituição ao Decreto n. 7777/2012.



CEZAR BRITTO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

(ADI 4857, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 14-03-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-069 DIVULG 07-04-2022 PUBLIC 08-04-2022)

O citado Decreto, entre outras medidas, instituiu a promoção de convênios para compartilhamento de execução de atividade ou serviço com Estados, Distrito Federal e Município, bem como a adoção pelos entes de procedimentos simplificados para a manutenção ou realização da atividade ou serviço. Na ocasião, a Suprema Corte concluiu que impor essas medidas a órgãos e entidades que prestam serviços não essenciais esvaziaria a força constitucional do direito de greve, já que o movimento paredista perderia drasticamente sua força reivindicatória.

Esse é o ponto, reconhecer a significativa melhora na qualidade de vida e de prestação de serviço dos (as) servidores(as) públicos(as), como corolário do exercício pleno e efetivo do direito constitucional de greve. Vale dizer que tal direito ganha especial relevância nesse caso específico, na medida em que os reajustes nos vencimentos carecem de formalização normativa, diferentemente do setor privado, no qual a negociação coletiva tem legitimidade para desaguar num aumento salarial.

Assim sendo, é necessário reconhecer o direito constitucional social de greve das pessoas que prestam serviço para a Administração como legítimo instrumento de reivindicação, cuja interpretação mais apropriada é a extensiva de direitos.

A partir de toda essa construção sistemática e dialética, cabe trazer à tona, no tópico subsequente, a adequação da interpretação ora



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

proposta à luz da autonomia universitária, conferida pela CRFB às universidades.

6 – DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. SUJEIÇÃO À LEI GERAL. IMPOSSIBILIDADE DE LIMITAÇÃO PELA VIA DE NORMA INFRA-LEGAL. APLICABILIDADE DA IN SGP/SEDGG/ME Nº 54/2021 SUBSIDIÁRIA.

Realizando-se a adequação da interpretação devida ao Tema 531/STF à realidade das universidades brasileiras, tem-se o entendimento de que as autoridades públicas responsáveis pelas mesmas devem adotar procedimentos equivalentes, no sentido de que a via consensual é a regra aplicável à solução dos dissídios de greve. Ainda assim, tendo em conta o tratamento constitucional e normativo conferido às universidades públicas, necessário se faz pormenorizar as prerrogativas a que a autoridade pública se sujeita, em consonância com a autonomia universitária.

Essa garantia, chancelada pelo art. 207 da CRFB¹⁰, outorga às universidades públicas a liberdade de organização didático-científica, administrativa, financeira. E, em especial, atribui à instituição a possibilidade de evitar ingerências e abusos do Poder Público. No julgamento da ADI nº 51, o Ministro Celso de Mello teceu considerações

¹⁰ Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica.



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

de extrema relevância no tocante à extensão e as características da autonomia universitária. Veja-se:

“A autonomia de que gozam as universidades projeta-se, no que concerne ao seu conteúdo material, em três dimensões, a saber: a) a autonomia didático-científica, de caráter principal, que confere à Universidade, sob a égide do pluralismo de idéias, o direito à liberdade de ensino e de comunicação do pensamento. Essa expressão de autonomia universitária transforma a Universidade no locus, no espaço social privilegiado da liberdade e é, em torno dela, que se desenvolvem os demais aspectos. As autonomias de natureza administrativa e financeira ostentam caráter acessório ou instrumental, em face daquela de ordem didático científica, que apenas buscam complementar. Por isso mesmo, adverte o eminente Caio Tácito (v. Parecer, in RDA, vol. 136/263-268, 265), 'na autonomia universitária o que está em causa é o princípio mais alto da liberdade do ensino, que é uma das facetas da liberdade de expressão do pensamento'. E prossegue:

'A liberdade de comunicação de conhecimentos no exercício do Magistério (...) é o fulcro da autonomia didático-científica das universidades...';

b) autonomia administrativa, de caráter acessório, que assegura à Universidade, sempre em função de seu tríplice objetivo institucional, capacidade decisória para, de um lado, administrar os seus acessórios, agindo e resolvendo, interna corporis, os assuntos de sua própria competência, e, de outro, disciplinar as suas relações com os corpos docentes, discentes e administrativo que a integram;

c) autonomia financeira, de caráter instrumental, que outorga à Universidade o direito de gerir e aplicar os seus próprios bens e recursos, em função de objetivos didáticos, científicos e culturais já programados. Esse aspecto da autonomia universitária não tem o condão de exonerar a Universidade dos sistemas de controle interno e externo. O Pretório Excelso, ao julgar essa questão, decidiu, pertinentemente ao tema da autonomia universitária, que 'o controle financeiro se faz a posteriori, através da tomada de contas e das inspeções contábeis' (v. RTJ, vol. 94/1.130)” (Revista Trimestral de Jurisprudência – RTJ 148/13).



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

Assim, a autonomia administrativa, como corolário acessório da autonomia didático-científica, atribui à autoridade a capacidade decisória para administrar seu corpo de pessoal, de modo que possibilita à universidade o poder de cuidar de seus assuntos internamente. E não poderia ser diferente, já que a universidade é a entidade pública mantenedora da liberdade de pensamento e da pluralidade de ideias.

Porém, como qualquer princípio e norma, a autonomia universitária não poderia ser plena, encontrando barreiras no próprio sistema jurídico. É dentro dessa concepção que a jurisprudência atual da Corte Constitucional caminha no sentido de atribuir uma limitação a esse regramento, qual seja a sujeição das universidades à constituição e às normas infraconstitucionais. O exemplo disso é o regime jurídico único (Lei 8.112/90) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/96).

Aliás, o art. 53 desta última norma estabelece as atribuições das universidades, valendo aqui a menção:

Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:

I - criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta Lei, obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino; [\(Regulamento\)](#)

II - fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes;

III - estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão;

IV - fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio;

V - elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes;

VI - conferir graus, diplomas e outros títulos;

VII - firmar contratos, acordos e convênios;



CEZAR BRITTO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

VIII - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais;

IX - administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista no ato de constituição, nas leis e nos respectivos estatutos;

X - receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas (grifamos).

Merece destaque o inciso quinto, que confere à universidade a possibilidade de editar seus próprios regimentos internos, sujeitos, apenas, à observância da legislação geral. Igualmente, o art. 54 dispõe sobre as prerrogativas das universidades. Leia-se:

Art. 54. As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal. [\(Regulamento\)](#)
[\(Regulamento\)](#)

§ 1º No exercício da sua autonomia, além das atribuições asseguradas pelo artigo anterior, as universidades públicas poderão:

I - propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis;

II - elaborar o regulamento de seu pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes;

III - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, de acordo com os recursos alocados pelo respectivo Poder mantenedor;

IV - elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais;

V - adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento;

VI - realizar operações de crédito ou de financiamento, com aprovação do Poder competente, para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos;

VII - efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao seu bom desempenho.



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

Sendo, assim, permitido às faculdades editarem seus próprios estatutos e regulamentar as atividades de seu pessoal, há de se concluir que seus gestores têm autonomia para deixarem de seguir os ditames de normas infra-legais editadas pelo Poder Público. Quer dizer que os procedimentos insculpidos na IN 54/2021 são inaplicáveis às universidades públicas por conta da autonomia que lhes foi conferida pela ordem constitucional e pelas normas gerais.

Nesse contexto, é importante trazer à baila um julgado do e. STF que reforça os argumentos ora ventilados. Leia-se:

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 8.865/06 do Estado do Rio Grande do Norte. Obrigação de a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte prestar serviço de assistência judiciária, durante os finais de semana aos necessitados presos em flagrante delito. Violação da autonomia universitária. Vício formal. Ação julgada procedente. Modulação. Efeitos ex nunc. 1. A previsão da autonomia universitária vem consagrada no art. 207 da Carta Política. Embora não se revista de caráter de independência (RMS nº 22.047/DF-AgR, ADI nº 1.599/UF-MC), atributo dos Poderes da República, revela a impossibilidade de exercício de tutela ou indevida ingerência no âmbito próprio das suas funções, assegurando à universidade a discricionariedade de dispor ou propor (legislativamente) sobre sua estrutura e funcionamento administrativo, bem como sobre suas atividades pedagógicas. 2. A determinação de que o escritório de prática jurídica preste serviço aos finais de semana, a fim de atender necessitados presos em decorrência de flagrante delito, implica necessariamente a criação ou, ao menos, a modificação de atribuições conferidas ao corpo administrativo que serve ao curso de Direito da universidade. Isso sem falar que, como os atendimentos serão realizados pelos acadêmicos do Curso de Direito cursando o estágio curricular obrigatório, a Universidade, obrigatoriamente, teria que alterar as grades curriculares e os horários dos estudantes para que desenvolvessem essas atividades em regime de plantão, ou seja, aos sábados, domingos e feriados. Peca, portanto, o diploma



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

legislativo em sua totalidade, porque fere a autonomia administrativa, a financeira e, até mesmo, a didático-científica da instituição, uma vez que ausente seu assentimento para a criação/modificação do novo serviço a ser prestado. 3. Por outro lado, verifica-se que o escopo da legislação é o suprimento parcial da deficiência do poder público em assegurar aos hipossuficientes o direito à assistência judiciária integral e gratuita (art. 5º, LXXIV, CF/88) e o amplo acesso à Justiça (art. 5º, XXXV, CF/88). Ao invés de o Poder Público desempenhar esse dever fundamental por intermédio da Defensoria Pública, a teor do art. 134 da Constituição Federal, procurando, ao máximo, mitigar as deficiências dessa instituição permanente e essencial à Justiça, o legislador potiguar, em substituição, impôs, nos casos de ausência de defensor público constituído, que essa atividade fosse desempenhada por estudantes da universidade estadual, a qual, frise-se, tem por objetivo precípuo as atividades de ensino superior, mas que, aos finais de semana e feriados, passaria a desempenhar, obrigatoriamente, por intermédio de seu corpo de alunos e professores, funções de assistência jurídica integral e gratuita aos financeiramente hipossuficientes. Note-se, inclusive, que essa atividade, conforme dispõe o art. 2º, § 2º, da lei estadual, deve ensejar o pagamento, pelo Poder Executivo, de “remuneração ao estudante/plantonista”. Nada impede, no entanto, que o Estado do Rio Grande do Norte realize convênio com a Universidade para viabilizar a prestação de serviço de assistência judiciária aos necessitados. 4. Os arts. 2º e 3º da Lei nº 8.865/06, resultante de projeto de lei de iniciativa parlamentar, contêm, ainda, vício formal de iniciativa (art. 61, § 1º, II, c, CF/88), pois criam atribuições para a Secretaria de Estado da Educação, Cultura e dos Desportos (art. 2), para a Secretaria de Estado de Defesa Social e Segurança Pública (art. 2º) e para a Polícia Civil (art. 3º), sem observância da regra de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual. 5. Ação julgada procedente para se declarar, com efeitos ex nunc, a inconstitucionalidade da Lei nº 8.865/06 do Estado do Rio Grande do Norte.

(ADI 3792, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 22/09/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 31-07-2017 PUBLIC 01-08-2017)

Assim, a autorregulação normativa da universidade é legítima, de maneira que lhe é facultado conduzir até mesmo as tratativas



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

relacionadas ao direito de greve, nos moldes propostos no tópico anterior. Ou seja, o reitor ou a reitora tem o dever institucional de solucionar pela via consensual o conflito, como, por exemplo, estabelecendo a reposição do trabalho, já que as únicas limitações, como visto, são a CRFB/88 e a norma geral sobre o tema. As lições de Ada Pellegrini Grinover também corroboram com esse entendimento, senão vejamos:

Por mais controvérsias que possa originar a expressão 'autonomia universitária', ninguém nega que indique ela autodeterminação e autonormação. Que essas autodeterminação e autonormação não são absolutas, não se discute; ambas existem e são desempenhadas dentro dos limites da lei, e desde que essa lei seja razoável, de modo a não frustrar a garantia constitucional. Mas onde a lei não as limita, são plenas¹¹ G.n.

É dizer, portanto, que o reitor não pode sujeitar seus atos administrativos a um procedimento estabelecido em ato infralegal que sequer a Lei cuidou de tratar. De modo que seguir os ditames da IN SGP/SEDGG/ME Nº 54/2021 viola o princípio da autonomia universitária, disposto no art. 207 da CRFB, a resultar em prática antisindical do gestor público.

Logo, a IN 54/2021, bem como as alterações promovidas pela IN 49/2023, prestam-se somente a balizar o ato a ser formalizado pela autoridade pública responsável pelas tomadas de decisões no âmbito da educação universitária.

¹¹ GRINOVER, Ada Pellegrini. Autonomia universitária e a criação de cursos na área da saúde. **Revista Forense**. vol. 329. p. 169.



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

Assim, no próximo tópico essa assessoria tecerá a hermenêutica jurídica aplicável às citadas normas infralegais, com vistas a subsidiar a compreensão sobre a confecção de eventual Termo de Acordo.

7 – DA HERMENÊUTICA APLICÁVEL À INSTRUÇÃO NORMATIVA SGP/SEDGG/ME Nº 54/2021

O mencionado ato normativo regulamenta o exercício do direito de greve no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do SIPEC, tendo sido fundamentada nas conclusões adotadas do Parecer Vinculante no 004/2016/CGU/AGU, de 30 de novembro de 2016. Leia-se:

1. A Administração Pública Federal 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.
2. O desconto não deve ser feito se ficar demonstrado que a greve foi provocada por conduta ilícita da Administração Pública Federal, conforme situação de abusividade reconhecida pelo Poder Judiciário.
3. O corte de ponto é um dever, e não uma faculdade, da Administração Pública Federal, que não pode simplesmente ficar inerte quando diante de situação de greve.
4. A Administração Pública Federal possui a faculdade de firmar acordo para, em vez de realizar o desconto, permitir a compensação das horas não trabalhadas pelos servidores (grifamos).

Embora da leitura do parecer citado seja possível denotar o dever de a Administração descontar os dias parados em razão de greve, do item quatro se constata a mesma conclusão assentada no tópico pretérito. A saber, o gestor público, “em vez de realizar o desconto”, tem a discricionariedade de “permitir a compensação das horas não trabalhadas pelos servidores”.



CEZAR BRITTO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

Tendo essa premissa em mente, cabe trazer à baila os dispositivos da IN 54/2021, com alteração promovida pela IN 49/2023, que fundamentam a faculdade de desconto ou de se firmar o chamado Termo de Acordo para compensação das horas trabalhadas. Leia-se o art. 3º e 4º:

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

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

§ 2º O desconto em folha de pagamento não deve ser feito se ficar demonstrado que a greve foi provocada por conduta ilícita da Administração Pública Federal, conforme situação de abusividade reconhecida pelo Poder Judiciário (Redação dada pela IN 49/2023).

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

§ 1º O Termo de Acordo, constante do modelo Anexo desta Instrução Normativa, deverá estabelecer a forma de compensação das horas não trabalhadas, observando-se o que segue (Redação dada pela IN 49/2023):

I - para os servidores públicos que exercem as suas atividades presencialmente e não participam de Programa de Gestão e Desempenho - PGD, a compensação deverá ser realizada mediante antecipação do início da jornada diária de trabalho ou de sua postergação, respeitando-se o horário de funcionamento do órgão ou entidade, até o limite de 2 (duas) horas diárias; e

II - para os servidores públicos que estão participando de Programa de Gestão e Desempenho - PGD, a referida compensação deverá ser realizada pelo cumprimento de todas as entregas pactuadas no plano de trabalho equivalente às horas a serem compensadas.



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

§ 2º O órgão setorial integrante do SIPEC afetado pela paralisação encaminhará cópia da minuta de Termo de Acordo de que trata o caput ao órgão central do SIPEC para análise e deliberação prévias (Redação dada pela IN 49/2023).

§ 3º Quando se tratar de órgão seccional, a minuta do Termo de Acordo deve ser, prévia e obrigatoriamente, remetida ao órgão setorial de vinculação, a quem incumbirá adotar as providências estabelecidas no § 2º (Redação dada pela IN 49/2023).

§ 4º A minuta de Termo de Acordo para a compensação de horas não trabalhadas decorrentes do exercício do direito de greve deverá conter as seguintes informações mínimas, conforme modelo constante do Anexo a esta Instrução Normativa (Redação dada pela IN 49/2023):

I - Comprovação de que o órgão ou entidade do SIPEC foi previamente notificado, com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas, acerca do movimento grevista;

II - Indicação da data de início e data de término da greve;

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

IV - Indicação da data de início e data de término da compensação das horas não trabalhadas; e

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

§ 5º O órgão central do SIPEC declarará, no prazo de 10 (dez) dias úteis, após o recebimento da minuta de que trata o caput, a sua concordância ou discordância, podendo sugerir ajustes na proposta.

Art. 7º Firmado o Termo de Acordo e iniciado o seu cumprimento, os órgãos e entidades integrantes do SIPEC deverão proceder à restituição dos valores referentes às horas a serem compensadas pelos servidores (Redação dada pela IN 49/2023).

§ 1º Após a compensação integral das horas não trabalhadas, pelo servidor, os órgãos e entidades integrantes do SIPEC deverão retirar a anotação de greve do assentamento funcional do servidor.

§ 2º Na hipótese de descumprimento pelo servidor ao pactuado no Termo de Acordo, os órgãos e entidades integrantes do SIPEC processarão o desconto dos valores correspondentes às horas não trabalhadas, mantendo-se os registros de falta das horas não compensadas, no assentamento funcional.



CEZAR BRITTO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

Note-se que a maior inovação trazida pela Redação da pela IN 49/2023 diz respeito à obrigação de a autoridade pública devolver eventuais descontos no vencimento dos servidores e servidoras no ato do firmamento do Termo de Acordo, nos termos do art. 7º. E, efetivado o acordo, deverá a autoridade retirar “a anotação de greve do assentamento funcional do servidor (art. 7º, §1º)”.

Também é importante mencionar que o art. 5º da IN 54/2021 foi inteiramente revogado, que assim dispunha:

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

Tal sinalização visa conferir mais autonomia à autoridade pública para firmar o Termo de Acordo, já que o mencionado dispositivo restringia o seu alcance somente para as greves relacionadas às relações de trabalho, de modo a violar o próprio direito constitucional insculpido no art. 9º da CRFB. Em linhas gerais, portanto, a IN 49/2023 minorou a limitação ao direito de greve, tornando-o mais pleno e eficaz.

Se os dispositivos citados acima forem cotejados de maneira legalista e restritiva de direitos, poder-se-ia dizer que o ato administrativo de “proceder ao desconto da remuneração correspondente aos dias de paralisação” é vinculado, de modo que não cabe interpretação da autoridade pública.

Porém, analisando-se por um ângulo dialético, ampliativo e sistemático do direito constitucional de greve, à luz da IN 49/2023, bem

como a argumentação ventilada nos tópicos antecedentes, o uso do termo “facultativamente” e da conjunção “e” demonstram que se trata, na verdade, de ato discricionário do gestor público, especialmente em virtude da autonomia universitária.

É certo que, acaso não haja nenhuma tentativa de solução consensual por parte da entidade sindical, **deve** o gestor público determinar o corte de ponto e a conseqüente redução da remuneração. Porém, o sindicato tem a missão institucional de resolver o conflito consensualmente, hipótese em que a caracterização do diálogo é medida categórica, ou, nos dizeres do Min. Barroso, **é regra**.

Assim sendo, diante de toda a construção normativa, jurisprudencial e doutrinária aqui suscitada, não existe outra conclusão senão caracterizar o ato de proceder com o desconto pelos dias parados como **discricionário**. Logo, como se depreende da própria IN SGP/SEDGG/ME Nº 54/2021, cabe ao gestor público a avaliação de proceder com o corte remuneratório ou de firmar o Termo de Acordo de compensação.

Ainda assim, é importante se ter em mente que pode resultar em atitude antisindical o caso em que o gestor público realiza o desconto, em meio às tentativas de diálogo do sindicato. Por fim, ao ente sindical cumpre observar os requisitos legais e infralegais constantes da IN 54/2021 e IN 49/2023, sob o risco de impossibilitar a lavra do Termo de Acordo, bem assim os procedimentos para realização da paralisação.

8 – CONCLUSÃO



CEZAR BRITTO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

No primeiro tópico desta nota técnica essa assessoria fez um resgate histórico-jurídico que demonstra o papel elementar dos sindicatos na tutela dos direitos da categoria profissional, uma vez que a constituição lhes outorgou a legitimidade para agir em nome da categoria profissional respectiva, legitimidade esta que se dá ampla e irrestritamente, já que foi calcada no entendimento preponderante dos Tribunais Superiores.

Em seguida, narrou-se breves concepções sobre o direito sindical no campo das pessoas que prestam serviço para a Administração Pública, bem assim a competência de eventual ação. A saber, no caso específico do sindicato interessado, por representar/substituir processualmente a categoria de trabalhadores federais, adiante-se, em eventuais ações pelo rito comum em desfavor da Administração Pública referentes à greve, a Seção Judiciária do Paraná será a responsável por julgar o processo. Ainda, instruiu acerca dos procedimentos a serem observados pelo ente sindical ao deflagrar uma greve.

Além disso, a partir duma interpretação dialética e sistemática do Tema 532/STF, constata-se que a autoridade pública “deve” efetuar o desconto dos dias paralisados em função da greve, já que ocorre a suspensão do contrato, excetuadas “outras situações excepcionais que justifiquem o afastamento da premissa da suspensão da relação funcional ou de trabalho”.

Como, por exemplo, o caso no qual “haja negociação sobre a compensação dos dias parados ou mesmo o parcelamento dos descontos”. É dizer, portanto: o desconto na remuneração é facultativo ao gestor



CEZAR BRITTO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

público, onde a compensação das horas trabalhadas é a regra, nos exatos termos do Min. Roberto Barroso.

E, no tocante ao final da tese fixada, em que “o desconto será, contudo, incabível se ficar demonstrado que a greve foi provocada por conduta ilícita do Poder Público”, a interpretação, na mesma linha argumentativa exposta acima, é a de que, se comprovada a conduta ilegal, não haverá que se falar em desconto na remuneração pelos dias não trabalhados, tampouco, por consequência lógica, em qualquer forma de compensação ou reposição.

Por conta do entendimento jurisprudencial, doutrinário acerca do tratamento constitucional e normativo conferido às universidades superiores, em tópico específico essa assessoria concluiu que o reitor não pode sujeitar seus atos administrativos a um procedimento estabelecido em ato infralegal do Poder Público que sequer a Lei cuidou de tratar. De modo os ditames da IN SGP/SEDGG/ME N° 54/2021 serviriam como balizas subsidiárias, sob o risco de violar o princípio da autonomia universitária, disposto no art. 207 da CRFB, a resultar em prática antisindical do gestor público.

Por fim, diante de toda a construção normativa, jurisprudencial e doutrinária aqui suscitada, no último capítulo se atribuiu ao ato de proceder com o desconto pelos dias parados como de natureza **discricionária**. Logo, como se depreende da própria IN SGP/SEDGG/ME N° 54/2021, especialmente levando em conta as modificações promovidas



CEZAR BRITTO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

pela IN 49/2023, cabe ao gestor público a avaliação de proceder com o corte remuneratório ou de firmar o Termo de Acordo.

Vale repisar que, na realidade, a autonomia universitária alija a prerrogativa de o reitor seguir os ditames da citada IN, sendo-lhe aplicável a discricionariedade de definir qual a conclusão adotar pela via consensual, como, por exemplo, a reposição do trabalho. A hermenêutica elaborada nesse parecer acerca desta normativa infralegal tem a pretensão de colaborar com a compreensão do sindicato interessado acerca do tema, não sendo vinculativo.

É o que nos cabe ao momento.

Brasília/DF, 19 de fevereiro de 2024.


CEZAR BRITTO & ADVOGADOS ASSOCIADOS