



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PETIÇÃO Nº 7.884 - DF (2010/0067370-5)

RELATOR : **MINISTRO HAMILTON CARVALHIDO**
REQUERENTE : **UNIÃO**
REQUERIDO : **FEDERAÇÃO NACIONAL DE SINDICATOS DE TRABALHADORES EM SAÚDE TRABALHO PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL - FENASPS**
ADVOGADA : **JOSILMA BATISTA SARAIVA E OUTRO(S)**
REQUERIDO : **CONFEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL - CONDSEF**
ADVOGADO : **TÂNIA MARIA MARTINS GUIMARÃES LEÃO FREITAS E OUTRO(S)**
REQUERIDO : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES DA SEGURIDADE SOCIAL - CNTSS**
ADVOGADO : **TÂNIA MARIA MARTINS GUIMARÃES LEÃO FREITAS E OUTRO(S)**

EMENTA

AÇÃO DECLARATÓRIA DE ABUSIVIDADE DE GREVE DE SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS. COMPETÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DA LEI Nº 7.783/89. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS. NÃO ABUSIVIDADE DA PARALISAÇÃO. SERVIÇOS ESSENCIAIS. FIXAÇÃO DE PERCENTUAL MÍNIMO.

1. A partir do julgamento do Mandado de Injunção nº 708/DF pelo Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça passou a admitir, originariamente, os dissídios coletivos de declaração sobre a paralisação do trabalho decorrente de greve pelos servidores públicos civis e as respectivas medidas cautelares quando em âmbito nacional ou abranger mais de uma unidade da federação, aplicando-se a Lei nº 7.783/89 enquanto a omissão não for devidamente regulamentada por lei específica para os servidores públicos civis, nos termos do inciso VII do artigo 37 da Constituição Federal.

2. Tal competência, não fosse já qualquer decisão, em regra, primariamente declaratória, compreende a declaração sobre a paralisação do trabalho decorrente de greve, o direito ao pagamento dos vencimentos nos dias de paralisação, bem como sobre as medidas cautelares eventualmente incidentes relacionadas ao percentual mínimo de servidores públicos que devem continuar trabalhando, os interditos possessórios para a desocupação de dependências dos órgãos públicos eventualmente tomados por grevistas e as demais medidas cautelares que apresentem conexão direta com o dissídio coletivo de greve.

3. Assim, não há falar em inadequação da via eleita em face da competência



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

atribuída a esta Corte de Justiça para os feitos relativos ao exame de legalidade da greve no serviço público e das suas consequências jurídicas, entre elas, a fixação de percentual mínimo de servidores para a prestação dos serviços essenciais.

4. Vedada sob a égide da Constituição Federal de 1967, com a instituição do regime democrático de direito e a edição da Constituição da República de 1988, a greve passou a integrar o plexo de direitos sociais constitucionalmente assegurados aos servidores públicos civis, como instrumento para a reivindicação de melhores condições de trabalho, exigindo, contudo, o seu exercício a observância dos requisitos insertos na Lei nº 7.783/89, aplicável subsidiariamente, relativos à comprovação de estar frustrada a negociação; notificação da paralisação com antecedência mínima de 48 horas ou de 72 horas no caso de atividades essenciais; realização de assembleia geral com regular convocação e **quorum**; manutenção dos serviços essenciais; e inexistência de acordo ou norma em vigência, salvo quando objetive exigir o seu cumprimento.

5. O "Termo de Acordo" firmado entre as partes, conquanto não configure Acordo ou Convenção Coletiva de Trabalho, não tenha força vinculante, não gere direito adquirido, nem ato jurídico perfeito em face dos princípios da separação e da autonomia dos Poderes e da reserva legal (artigos 2º, 61, parágrafo 1º, inciso II, alíneas "a" e "c", e 165 da Constituição da República), constitui causa legal de exclusão da alegada natureza abusiva da greve, nos termos do inciso I do parágrafo único do artigo 14 da Lei nº 7.783/89, deflagrada com o objetivo de exigir o cumprimento da sua cláusula nona, após esgotados os meios pacíficos de solução do conflito.

6. As entidades sindicais têm o dever de manter a continuidade dos serviços públicos essenciais, cuja paralisação resulte em prejuízo irreparável ao cidadão, entre os quais, os de pagamento de seguro-desemprego e de expedição de Carteira de Trabalho, fazendo imperioso o retorno de servidores no percentual mínimo de 50%, em cada localidade, para a prestação dos serviços essenciais, à falta de previsão legal expressa acerca do índice aplicável.

7. Pedido parcialmente procedente.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA SEÇÃO do Superior Tribunal de Justiça, por maioria, vencido em parte o Sr. Ministro Benedito Gonçalves, julgar parcialmente procedente o pedido, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Luiz Fux, Castro Meira, Arnaldo Esteves Lima, Humberto Martins e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator. Impedido o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Cesar Asfor Rocha.

Brasília, 22 de setembro de 2010 (data do julgamento).

Ministro Hamilton Carvalhido, Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PETIÇÃO Nº 7.884 - DF (2010/0067370-5)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HAMILTON CARVALHIDO (Relator):

Ação declaratória ajuizada pela União contra a Federação Nacional de Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho e Previdência e Assistência Social - FENASPS, a Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal - CONDSEF e a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Seguridade Social - CNTSS, visando seja declarada a ilegalidade e a abusividade de greve dos servidores do Ministério do Trabalho e Emprego, com o pagamento de indenização pelos danos causados aos cofres públicos.

Alega, em suma, a União que recebeu nota comunicando a deflagração do movimento grevista dos servidores do Ministério do Trabalho e Emprego a partir do dia 6 de abril de 2010, devendo ser declarada a abusividade do movimento paredista nos termos do artigo 14 da Lei nº 7.783/89, em face da existência de acordo em vigência, assinado em 25 de março de 2008.

Aduz, para tanto, que a categoria assinou Termo de Acordo em 25 de março de 2008, implementado por meio da Medida Provisória nº 431/2008, convertida na Lei nº 11.784/2008, que previu a reestruturação das tabelas remuneratórias dos servidores e a implantação de gratificações de desempenho, com parcelas a serem pagas em 2008, 2009, 2010 e 2011, e que dito acordo vem sendo regularmente cumprido por parte da Administração Pública Federal, com a implementação das parcelas de 2008 e 2009, e ainda aguarda o tempo da implementação das parcelas a vencerem em 2010 e 2011, com grande impacto orçamentário, sendo abusiva a greve decretada na vigência do acordo, que retrata mera insatisfação com o posicionamento da Administração em



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

relação à criação de carreira específica para o Ministério do Trabalho e Emprego.

Sustenta que a criação de carreira específica contraria a diretriz de carreiras transversais e não há justificativa para tal tratamento privilegiado, porque a Administração Pública implementou substanciais mudanças, destacando-se a criação de carreiras transversais, a instituição de inúmeras gratificações de desempenho, a implementação de subsídios, etc, devendo ser considerados os problemas de desigualdade e injustiça que uma carreira específica poderia causar em relação aos servidores que desempenham a mesma função em outros órgãos.

Acrescenta que o Grupo de Trabalho, com representantes das categorias, para analisar pontos referentes à racionalização de cargos, classes, padrões, progressão, promoção, desenvolvimento, amplitude, avaliação de desempenho e qualidade dos serviços prestados e especificidades institucionais dos órgãos integrantes da CPST, foi criado sem o compromisso com novos impactos financeiros, e os representantes dos servidores do Ministério do Trabalho e Emprego recusaram-se a participar dos encontros realizados no período de 8 de outubro de 2009 a 11 de março de 2010.

Afirma, outrossim, que o movimento vem afetando atividades essenciais concernentes ao atendimento aos pedidos de pagamento de seguro-desemprego e de expedição de Carteira de Trabalho, sem qualquer registro de manutenção do percentual mínimo de servidores no exercício de tais atividades e em violação dos princípios da supremacia do interesse público e da continuidade da prestação do serviço público.

Requer, ao final, seja declarada a ilegalidade e a abusividade da greve, com a condenação das entidades requeridas ao pagamento de indenização correspondente aos danos causados aos cofres públicos.

A medida liminar foi parcialmente deferida para determinar o



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

retorno de servidores no percentual mínimo de 50%, em cada localidade, para a prestação dos serviços essenciais, pena de multa diária no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

Em contestação, sustentam a Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal - CONDSEF e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social - CNTSS a inadequação da via eleita, em face da sua natureza declaratória e da necessidade de dilação probatória, sendo cabível apenas o processo de dissídio de greve.

Alegam as entidades sindicais que foi instituída Mesa Nacional de Negociação Permanente para a negociação coletiva no setor público, que resultou, em 25 de março de 2008, na assinatura de Termo de Acordo pelas entidades sindicais que, no entanto, não foi cumprido, não havendo falar, por isso, em greve abusiva, ante o permissivo do inciso I do parágrafo único do artigo 14 da Lei nº 7.783/89.

Asseveram que o Termo de Acordo fazia constar na sua cláusula nona a garantia de compromisso expressamente declarado, referente à reestruturação das carreiras, com efeitos financeiros a partir de 2011, vinculada à instalação de Grupos de Trabalho - GT específicos de cada órgão, para as tratativas relacionadas aos temas de interesse exclusivo.

Assim, em decorrência da especificidade do objeto, em junho de 2008, foi instalada a Mesa Setorial no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego por delegação de competência da Mesa Central, a qual, após seis meses de trabalho, concluiu o Projeto Final de Reestruturação de Carreira dos Servidores do Ministério do Trabalho e Emprego, que, todavia, não foi implantado pelo Poder Público.

Sustentam, a propósito, que o projeto foi elaborado por órgão legítimo e competente, em estrita observância à legislação aplicável, e que deve ser imediatamente implantado, não se justificando a intransigente omissão da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

União por meio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, cujo Secretário de Recursos Humanos nega a validade da negociação e não reconhece a competência do Ministro do Trabalho e Emprego para instituir o Grupo de Trabalho e proceder à negociação referente à sua própria pasta.

Asseveram, assim, que a não implantação imediata da Reestruturação da Carreira do Ministério do Trabalho e Emprego, com a observância da especificidade do órgão, conforme expressamente garantido na cláusula nona do acordo celebrado, viola ato jurídico perfeito e direito adquirido dos servidores, que atenderam todos os requisitos para a elaboração do Projeto Final pela Mesa Setorial.

Sustentam a legalidade da greve, mesmo na vigência do acordo, nos termos do artigo 14, inciso I, da Lei nº 7.783/89, ante o seu descumprimento por parte da Administração Pública, que se recusa a implantar o Projeto Final de Reestruturação de Carreira dos Servidores do Ministério do Trabalho e Emprego, elaborado após regular negociação coletiva, não estando os termos da Cláusula Nona do Termo de Acordo contemplado em nenhum texto legal.

Aduzem que, em face do princípio da anterioridade, a Reestruturação da Carreira dos Servidores do Ministério do Trabalho e Emprego deveria ter sido efetuada até dezembro de 2009, para a inclusão no Projeto de Lei Orçamentária elaborado em 2010, com vigência para o ano de 2011, razão pela qual não lhes restou outra alternativa senão a deflagração da greve, com vistas ao cumprimento do Termo de Acordo dentro do seu prazo de vigência e eficácia (2008/2010).

Afirmam, por fim, que houve exaustivas e inócuas tentativas negociais, com a expedição de ofícios a várias autoridades do Poder Executivo e a realização de Audiência Pública na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados, não havendo nunca a União



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

apresentado ou discutido proposta negocial no tocante ao pleito específico de Reestruturação da Carreira do Ministério do Trabalho e Emprego, razão pela qual, tendo sido esgotados todos os canais de mediação, decidiram, nos termos do artigo 3º da Lei nº 7.783/89, pela deflagração de greve com a comunicação com antecedência superior a 72 horas, mediante notificação extrajudicial ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, além da manutenção dos serviços essenciais.

A Federação Nacional de Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho e Previdência e Assistência Social - FENASPS alega, também, que o Termo de Acordo não vem sendo descumprido por parte das entidades sindicais, mas, sim, pela União, que se recusa a implementar a Reestruturação da Carreira dos Servidores do Ministério do Trabalho.

Sustenta, nesse passo, a legalidade da greve deflagrada mediante a fiel observância das regras contidas na Lei nº 7.783/89, sendo desproporcional a manutenção dos serviços essenciais no índice de 70%, porque inviabilizador do exercício do direito de greve.

O Ministério Público Federal se manifestou em parecer assim sumariado:

"DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. SERVIDOR PÚBLICO CIVIL. REGIME ESTATUTÁRIO. DIREITO DE GREVE. APLICAÇÃO ANALÓGICA DA Lei N. 7.783/89. ILEGALIDADE DA GREVE NÃO VERIFICADA. OBSERVÂNCIA DOS ARTS. 3º, 13 E 14 DA REFERIDA LEI. DEFLAGRAÇÃO DE ACORDO COM OS REQUISITOS EXIGIDOS. PARECER PELA IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO." (fl. 616).

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PETIÇÃO Nº 7.884 - DF (2010/0067370-5)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HAMILTON CARVALHIDO (Relator):

Senhor Presidente, dispõe o artigo 105, inciso I, da Constituição da República:

"Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:

I - processar e julgar, originariamente:

a) nos crimes comuns, os Governadores dos Estados e do Distrito Federal, e, nestes e nos de responsabilidade, os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais;

*b) os mandados de segurança e os **habeas data** contra ato de Ministro de Estado, dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica ou do próprio Tribunal;*

*c) os **habeas corpus**, quando o coator ou paciente for qualquer das pessoas mencionadas na alínea 'a', ou quando o coator for tribunal sujeito à sua jurisdição, Ministro de Estado ou Comandante da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral;*

d) os conflitos de competência entre quaisquer tribunais, ressalvado o disposto no art. 102, I, 'o', bem como entre tribunal e juízes a ele não vinculados e entre juízes vinculados a tribunais diversos;

e) as revisões criminais e as ações rescisórias de seus julgados;

f) a reclamação para a preservação de sua competência



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

e garantia da autoridade de suas decisões;

g) os conflitos de atribuições entre autoridades administrativas e judiciárias da União, ou entre autoridades judiciárias de um Estado e administrativas de outro ou do Distrito Federal, ou entre as deste e da União;

h) o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição de órgão, entidade ou autoridade federal, da administração direta ou indireta, excetuados os casos de competência do Supremo Tribunal Federal e dos órgãos da Justiça Militar, da Justiça Eleitoral, da Justiça do Trabalho e da Justiça Federal;

i) a homologação de sentenças estrangeiras e a concessão de exequatur às cartas rogatórias;

(...)"

Tem-se, assim, que a competência do Superior Tribunal de Justiça, constitucionalmente estabelecida no regime de direito estrito, compreende, no âmbito da competência originária ***ratione personae***, o mandado de segurança, a matéria penal e a ação de improbidade, sendo-lhe estranhas, por certo, originariamente, as ações comuns de rito ordinário, a matéria de competência fora da ação de conflito, a ação direta de inconstitucionalidade e os mandados de segurança em que o abuso alegado não seja imputado a Ministro de Estado.

O Supremo Tribunal Federal, contudo, no julgamento do Mandado de Injunção nº 708/DF, da relatoria do Ministro Gilmar Mendes, reconheceu a existência de omissão constitucional e afirmou o cabimento, perante o Superior Tribunal de Justiça, até a devida disciplina normativa, do dissídio coletivo previsto no artigo 114, parágrafo 2º, da Constituição Federal, para decidir as ações ajuizadas visando ao exercício do direito de greve pelos servidores públicos civis quando a paralisação for de âmbito nacional ou abranger mais de uma unidade da federação, por analogia ao disposto na Lei nº 7.701/88, que *"Dispõe sobre a especialização de Turmas dos Tribunais do Trabalho em processos*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

coletivos e dá outras providências", verbis:

"Art. 1º - O Tribunal Superior do Trabalho, nos processos de sua competência, será dividido em turmas e seções especializadas para a conciliação e julgamento de dissídios coletivos de natureza econômica ou jurídica e de dissídios individuais, respeitada a paridade da representação classista.

(...)

Art. 2º - Compete à seção especializada em dissídios coletivos, ou seção normativa:

I - originariamente:

a) conciliar e julgar os dissídios coletivos que excedam a jurisdição dos Tribunais Regionais do Trabalho e estender ou rever suas próprias sentenças normativas, nos casos previstos em lei;

(...)"

Esta, a ementa 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 APRECIACÃO 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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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).

1.1. No julgamento do MI no 107/DF, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 21.9.1990, o Plenário do STF consolidou entendimento que conferiu ao mandado de injunção os seguintes elementos operacionais: i) os direitos constitucionalmente garantidos por meio de mandado de injunção apresentam-se como direitos à expedição de um ato normativo, os quais, via de regra, não poderiam ser diretamente satisfeitos por meio de provimento jurisdicional do STF; ii) a decisão judicial que declara a existência de uma omissão inconstitucional constata, igualmente, a mora do órgão ou poder legiferante, insta-o a editar a norma requerida; iii) a omissão inconstitucional tanto pode referir-se a uma omissão total do legislador quanto a uma omissão parcial; iv) a decisão proferida em sede do controle abstrato de normas acerca da existência, ou não, de omissão é dotada de eficácia erga omnes, e não apresenta diferença significativa em relação a atos decisórios proferidos no contexto de mandado de injunção; v) o STF possui competência constitucional para, na ação de mandado de injunção, determinar a suspensão de processos administrativos ou judiciais, com o intuito de assegurar ao interessado a possibilidade de ser contemplado por norma mais benéfica, ou que lhe assegure o direito constitucional invocado; v) por fim, esse plexo de poderes institucionais legitima que o STF determine a edição de outras medidas que garantam a posição do impetrante até a oportuna expedição de normas pelo legislador.

1.2. Apesar dos avanços proporcionados por essa construção jurisprudencial inicial, o STF flexibilizou a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

interpretação constitucional primeiramente fixada para conferir uma 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 (CF, art. 5o, XXXV). Precedentes: MI no 283, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 14.11.1991; MI no 232/RJ, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 27.3.1992; MI nº 284, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. para o acórdão Min. Celso de Mello, DJ 26.6.1992; MI no 543/DF, Rel. Min. Octavio Gallotti, DJ 24.5.2002; MI no 679/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 17.12.2002; e MI no 562/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 20.6.2003.

2. O MANDADO DE INJUNÇÃO E O DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS NA JURISPRUDÊNCIA DO STF.

2.1. O tema da existência, ou não, de omissão legislativa quanto à definição das possibilidades, condições e limites para o exercício do direito de greve por servidores públicos civis já foi, por diversas vezes, apreciado pelo STF. Em todas as oportunidades, esta Corte firmou o entendimento de que o objeto do mandado de injunção cingir-se-ia à declaração da existência, ou não, de mora legislativa para a edição de norma regulamentadora específica. Precedentes: MI no 20/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 22.11.1996; MI no 585/TO, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 2.8.2002; e MI no 485/MT, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 23.8.2002.

2.2. Em alguns precedentes(em especial, no voto do Min. Carlos Velloso, proferido no julgamento do MI no 631/MS, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 2.8.2002), aventou-se a possibilidade de aplicação aos servidores públicos civis da lei que disciplina os movimentos grevistas no âmbito do setor privado (Lei no 7.783/1989).

3. DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PÚBLICOS CIVIS. HIPÓTESE DE OMISSÃO LEGISLATIVA INCONSTITUCIONAL. MORA JUDICIAL, POR DIVERSAS VEZES, DECLARADA PELO PLENÁRIO DO STF. RISCOS DE CONSOLIDAÇÃO DE TÍPICA OMISSÃO JUDICIAL QUANTO À MATÉRIA. A EXPERIÊNCIA DO DIREITO COMPARADO. LEGITIMIDADE DE ADOÇÃO DE ALTERNATIVAS NORMATIVAS E INSTITUCIONAIS DE SUPERAÇÃO DA SITUAÇÃO DE OMISSÃO.

3.1. A permanência da situação de não-regulamentação do direito de greve dos servidores públicos civis contribui para a ampliação da regularidade das instituições de um Estado democrático de Direito (CF, art. 1o). Além de o tema envolver uma série de questões estratégicas e orçamentárias diretamente relacionadas aos serviços públicos, a ausência de parâmetros jurídicos de controle dos abusos cometidos na deflagração desse tipo específico de movimento grevista tem favorecido que o legítimo exercício de direitos constitucionais seja afastado por uma verdadeira "lei da selva".

3.2. Apesar das modificações implementadas pela Emenda Constitucional no 19/1998 quanto à modificação da reserva legal de lei complementar para a de lei ordinária específica (CF, art. 37, VII), observa-se que o direito de greve dos servidores públicos civis continua sem receber tratamento legislativo minimamente satisfatório para garantir o exercício dessa prerrogativa em consonância com imperativos constitucionais.

3.3. Tendo em vista as imperiosas balizas jurídico-políticas que demandam a concretização do direito de greve a todos os trabalhadores, o STF não pode se abster de reconhecer que, assim como o controle judicial deve incidir sobre a atividade do legislador, é possível que a Corte Constitucional atue também nos casos de inatividade ou omissão do Legislativo.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

3.4. A mora legislativa em questão já foi, por diversas vezes, declarada na ordem constitucional brasileira. Por esse motivo, a permanência dessa situação de ausência de regulamentação do direito de greve dos servidores públicos civis passa a invocar, para si, os riscos de consolidação de uma típica omissão judicial.

3.5. Na experiência do direito comparado (em especial, na Alemanha e na Itália), admite-se que o Poder Judiciário adote medidas normativas como alternativa legítima de superação de omissões inconstitucionais, sem que a proteção judicial efetiva a direitos fundamentais se configure como ofensa ao modelo de separação de poderes (CF, art. 2o).

4. DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS. REGULAMENTAÇÃO DA LEI DE GREVE DOS TRABALHADORES EM GERAL (LEI No 7.783/1989). FIXAÇÃO DE PARÂMETROS DE CONTROLE JUDICIAL DO EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE PELO LEGISLADOR INFRACONSTITUCIONAL.

4.1. A disciplina do direito de greve para os trabalhadores em geral, quanto às "atividades essenciais", é especificamente delineada nos arts. 9o a 11 da Lei no 7.783/1989. Na hipótese de aplicação dessa legislação geral ao caso específico do direito de greve dos servidores públicos, antes de tudo, afigura-se inegável o conflito existente entre as necessidades mínimas de legislação para o exercício do direito de greve dos servidores públicos civis (CF, art. 9o, caput, c/c art. 37, VII), de um lado, e o direito a serviços públicos adequados e prestados de forma contínua a todos os cidadãos (CF, art. 9o, §1o), de outro. Evidentemente, não se outorgaria ao legislador qualquer poder discricionário quanto à edição, ou não, da lei disciplinadora do direito de greve. O legislador poderia adotar um modelo mais ou menos rígido, mais ou menos restritivo do direito de greve no âmbito do serviço público, mas não poderia deixar de reconhecer direito previamente



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

definido pelo texto da Constituição. Considerada a evolução jurisprudencial do tema perante o STF, em sede do mandado de injunção, não se pode atribuir amplamente ao legislador a última palavra acerca da concessão, ou não, do direito de greve dos servidores públicos civis, sob pena de se esvaziar direito fundamental positivado. Tal premissa, contudo, não impede que, futuramente, o legislador infraconstitucional confira novos contornos acerca da adequada configuração da disciplina desse direito constitucional.

4.2 Considerada a omissão legislativa alegada na espécie, seria o caso de se acolher a pretensão, tão-somente no sentido de que se aplique a Lei no 7.783/1989 enquanto a omissão não for devidamente regulamentada por lei específica para os servidores públicos civis (CF, art. 37, VII).

4.3 Em razão dos imperativos da continuidade dos serviços públicos, contudo, não se pode afastar que, de acordo com as peculiaridades de cada caso concreto e mediante solicitação de entidade ou órgão legítimo, seja facultado ao tribunal competente impor a observância a regime de greve mais severo em razão de tratar-se de 'serviços ou atividades essenciais', nos termos do regime fixado pelos arts. 9º a 11 da Lei no 7.783/1989. Isso ocorre porque não se pode deixar de cogitar dos riscos decorrentes das possibilidades de que a regulação dos serviços públicos que tenham características afins a esses 'serviços ou atividades essenciais' seja menos severa que a disciplina dispensada aos serviços privados ditos 'essenciais'.

4.4. O sistema de judicialização do direito de greve dos servidores públicos civis está aberto para que outras atividades sejam submetidas a idêntico regime. Pela complexidade e variedade dos serviços públicos e atividades estratégicas típicas do Estado, há outros serviços públicos, cuja essencialidade não está contemplada pelo rol dos arts. 9º a 11 da Lei no 7.783/1989. Para os fins desta decisão, a enunciação do regime fixado pelos arts. 9º a 11 da Lei no



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

7.783/1989 é apenas exemplificativa (numerus apertus).

5. O PROCESSAMENTO E O JULGAMENTO DE EVENTUAIS DISSÍDIOS DE GREVE QUE ENVOLVAM SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS DEVEM OBEDECER AO MODELO DE COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES APLICÁVEL AOS TRABALHADORES EM GERAL (CELETISTAS), NOS TERMOS DA REGULAMENTAÇÃO DA LEI No 7.783/1989. A APLICAÇÃO COMPLEMENTAR DA LEI No 7.701/1988 VISA À JUDICIALIZAÇÃO DOS CONFLITOS QUE ENVOLVAM OS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS NO CONTEXTO DO ATENDIMENTO DE ATIVIDADES RELACIONADAS A NECESSIDADES INADIÁVEIS DA COMUNIDADE QUE, SE NÃO ATENDIDAS, COLOQUEM 'EM PERIGO IMINENTE A SOBREVIVÊNCIA, A SAÚDE OU A SEGURANÇA DA POPULAÇÃO' (LEI No 7.783/1989, PARÁGRAFO ÚNICO, ART. 11).

5.1. *Pendência do julgamento de mérito da ADI no 3.395/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, na qual se discute a competência constitucional para a apreciação das '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' (CF, art. 114, I, na redação conferida pela EC no 45/2004).*

5.2. *Diante da singularidade do debate constitucional do direito de greve dos servidores públicos civis, sob pena de injustificada e inadmissível negativa de prestação jurisdicional nos âmbitos federal, estadual e municipal, devem-se fixar também os parâmetros institucionais e constitucionais de definição de competência, provisória e ampliativa, para a apreciação de dissídios de greve instaurados entre o Poder Público e os servidores públicos civis.*

5.3. *No plano procedimental, afigura-se recomendável*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

aplicar ao caso concreto a disciplina da Lei no 7.701/1988 (que versa sobre especialização das turmas dos Tribunais do Trabalho em processos coletivos), no que tange à competência para apreciar e julgar eventuais conflitos judiciais referentes à greve de servidores públicos que sejam suscitados até o momento de colmatação legislativa específica da lacuna ora declarada, nos termos do inciso VII do art. 37 da CF.

5.4. A adequação e a necessidade da definição dessas questões de organização e procedimento dizem respeito a elementos de fixação de competência constitucional de modo a assegurar, a um só tempo, a possibilidade e, sobretudo, os limites ao exercício do direito constitucional de greve dos servidores públicos, e a continuidade na prestação dos serviços públicos. Ao adotar essa medida, este Tribunal passa a assegurar o direito de greve constitucionalmente garantido no art. 37, VII, da Constituição Federal, sem desconsiderar a garantia da continuidade de prestação de serviços públicos - um elemento fundamental para a preservação do interesse público em áreas que são extremamente demandadas pela sociedade.

6. DEFINIÇÃO DOS PARÂMETROS DE COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL PARA APRECIÇÃO DO TEMA NO ÂMBITO DA JUSTIÇA FEDERAL E DA JUSTIÇA ESTADUAL ATÉ A EDIÇÃO DA LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA PERTINENTE, NOS TERMOS DO ART. 37, VII, DA CF. 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.

6.1. Aplicabilidade aos servidores públicos civis da Lei no 7.783/1989, sem prejuízo de que, diante do caso concreto e mediante solicitação de entidade ou órgão legítimo, seja facultado ao juízo competente a fixação de regime de greve



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

mais severo, em razão de tratarem de "serviços ou atividades essenciais" (Lei no 7.783/1989, arts. 9º a 11).

6.2. Nessa extensão do deferimento do mandado de injunção, aplicação da Lei no 7.701/1988, no que tange à competência para apreciar e julgar eventuais conflitos judiciais referentes à greve de servidores públicos que sejam suscitados até o momento de colmatação legislativa específica da lacuna ora declarada, nos termos do inciso VII do art. 37 da CF.

6.3. Até a devida disciplina legislativa, devem-se definir as situações provisórias de competência constitucional para a apreciação desses dissídios no contexto nacional, regional, estadual e municipal. Assim, nas condições acima especificadas, se a paralisação for de âmbito nacional, ou abranger mais de uma região da justiça federal, ou ainda, compreender mais de uma unidade da federação, a competência para o dissídio de greve será do Superior Tribunal de Justiça (por aplicação analógica do art. 2º, I, "a", da Lei no 7.701/1988). Ainda no âmbito federal, se a controvérsia estiver adstrita a uma única região da justiça federal, a competência será dos Tribunais Regionais Federais (aplicação analógica do art. 6º da Lei no 7.701/1988). Para o caso da jurisdição no contexto estadual ou municipal, se a controvérsia estiver adstrita a uma unidade da federação, a competência será do respectivo Tribunal de Justiça (também por aplicação analógica do art. 6º da Lei no 7.701/1988). As greves de âmbito local ou municipal serão dirimidas pelo Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal com jurisdição sobre o local da paralisação, conforme se trate de greve de servidores municipais, estaduais ou federais.

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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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).

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

6.6. Em razão da evolução jurisprudencial sobre o tema da interpretação da omissão legislativa do direito de greve dos servidores públicos civis e em respeito aos ditames de segurança jurídica, fixa-se o prazo de 60 (sessenta) dias para que o Congresso Nacional legisle sobre a matéria.

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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

708, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 25/10/2007, DJe-206 DIVULG 30-10-2008 PUBLIC 31-10-2008 EMENT VOL-02339-02 PP-00207).

Em consequência, o Superior Tribunal de Justiça passou a admitir, originariamente, os dissídios coletivos de declaração sobre a paralisação do trabalho decorrente de greve pelos servidores públicos civis e as respectivas medidas cautelares quando em âmbito nacional ou abranger mais de uma unidade da federação, **aplicando-se a Lei nº 7.783/89**, que *"Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências."*, **enquanto a omissão não for devidamente regulamentada por lei específica** para os servidores públicos civis, nos termos do inciso VII do artigo 37 da Constituição Federal.

E tal competência, por certo, não fosse já qualquer decisão, em regra, primariamente declaratória, compreende a declaração sobre a legalidade da greve, o direito ao pagamento dos vencimentos nos dias de paralisação, bem como sobre as medidas cautelares eventualmente incidentes relacionadas ao percentual mínimo de servidores públicos que devem continuar trabalhando, os interditos possessórios para a desocupação de dependências dos órgãos públicos eventualmente tomados por grevistas e as demais medidas cautelares que apresentem conexão direta com o dissídio coletivo de greve.

Assim, rejeito a preliminar de inadequação da via eleita suscitada em sede de contestação, em face da competência atribuída a esta Corte de Justiça para os feitos relativos ao exame de legalidade da greve no serviço público e das suas consequências jurídicas, entre elas, a fixação de percentual mínimo de servidores para a prestação dos serviços essenciais.

Isso estabelecido, dispõe a Constituição da República acerca do



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

direito de greve dos servidores públicos civis:

"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

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

(...)"

E, à falta de lei específica, dispõe a Lei Geral de Greve, aplicável subsidiariamente aos servidores públicos, Lei nº 7.783/89, que *"Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências."*, **verbis**:

"Artigo 1º - É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.

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

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

Artigo 3º - Frustrada a negociação ou verificada a impossibilidade de recursos via arbitral, é facultada a cessação coletiva do trabalho.

Parágrafo único - A entidade patronal correspondente ou os empregadores diretamente interessados serão notificados, com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas, da paralisação.

Artigo 4º - Caberá à entidade sindical correspondente



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

convocar, na forma do seu estatuto, assembléia geral que definirá as reivindicações da categoria e deliberará sobre a paralisação coletiva da prestação de serviços.

§ 1º - O estatuto da entidade sindical deverá prever as formalidades de convocação e o quorum para a deliberação, tanto da deflagração quanto da cessação da greve.

§ 2º - Na falta de entidade sindical, a assembléia geral dos trabalhadores interessados deliberará para os fins previstos no caput, constituindo comissão de negociação.

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

Artigo 6º - São assegurados aos grevistas, dentre outros direitos:

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

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

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

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

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

Artigo 7º - Observadas as condições previstas nesta Lei, a participação em greve suspende o contrato de trabalho, devendo as relações obrigacionais, durante o período, ser regidas pelo acordo, convenção, laudo arbitral ou decisão da Justiça do Trabalho.

Parágrafo único - É vedada a rescisão de contrato de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

trabalho durante a greve, bem como a contratação de trabalhadores substitutos, exceto na ocorrência das hipóteses previstas nos artigos 9º e 14.

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

Artigo 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.

(...)

Artigo 12 - No caso de inobservância do disposto no artigo anterior, o Poder Público assegurará a prestação dos serviços indispensáveis.

Artigo 13 - Na greve, em serviços ou atividades essenciais, ficam as entidades sindicais ou os trabalhadores, conforme o caso, obrigados a comunicar a decisão aos empregadores e aos usuários com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas da paralisação.

Artigo 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;



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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

Vedada sob a égide da Constituição Federal de 1967, com a instituição do regime democrático de direito e a edição da Constituição da República de 1988, a greve passou a integrar o plexo de direitos sociais constitucionalmente assegurados aos servidores públicos civis, como instrumento para a reivindicação de melhores condições de trabalho.

Seu exercício, no entanto, exige a observância dos requisitos insertos na Lei Geral de Greve, aplicável subsidiariamente, quais sejam:

- 1) comprovação de estar frustrada a negociação ou verificada a impossibilidade de recursos via arbitral;
- 2) notificação da paralisação com antecedência mínima de 48 horas ou de 72 no caso de atividades essenciais;
- 3) realização de assembleia geral com regular convocação e **quorum**, para a definição das reivindicações da categoria e a deliberação sobre a deflagração do movimento grevista;
- 4) manutenção dos serviços essenciais.

Demais disso, será considerada abusiva a greve, se decretada na vigência de acordo ou norma, salvo quando tenha por objetivo exigir o cumprimento de cláusula ou condição ou quando seja motivada pela superveniência de fato novo ou acontecimento imprevisto que modifique substancialmente a relação de trabalho.

In casu, os servidores públicos civis do Ministério do Trabalho e Emprego pretendem a criação de carreira específica, desvinculada dos Ministérios da Saúde e da Previdência Social, disciplinada pela Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, e, após frustrada a negociação com a expedição de ofícios a várias autoridades do Poder Executivo e a realização de Audiência



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Pública na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados, decidiram, em assembleia geral regularmente convocada, a deflagração do movimento grevista e expediram comunicação com antecedência superior a 72 horas, com notificação extrajudicial ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Iniciada a greve, deferi duas medidas de natureza acautelatória:

1) determinei aos servidores o retorno à atividade no percentual mínimo de 50%, em cada localidade, para a prestação dos serviços essenciais, pena de multa diária no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

2) determinei à União a abstenção de todo e qualquer ato que venha a representar prejuízo administrativo, funcional e financeiro aos servidores em greve até a decisão final do dissídio coletivo.

Tem-se, assim, que restaram devidamente atendidos, na espécie, os requisitos formais à deflagração da paralisação do trabalho, restando apenas apreciar a condição relativa ao parágrafo único do artigo 14 da Lei nº 7.783/89 (greve na vigência de acordo, convenção ou sentença normativa).

Acerca do tema, será considerada abusiva a greve se decretada na vigência de acordo ou norma, salvo quando tenha por objetivo exigir o cumprimento de cláusula ou condição ou quando seja motivada pela superveniência de fato novo ou acontecimento imprevisto que modifique substancialmente a relação de trabalho.

Na espécie, a greve em discussão tem o escopo único de instituir carreira exclusiva para os servidores do Ministério do Trabalho e Emprego, tendo em vista o Termo de Acordo firmado em 25 de março de 2008 entre as entidades sindicais representativas dos servidores públicos federais e o Governo Federal, representado pelo Secretário de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, pelo Secretário-Executivo do Ministério do Trabalho e pelas Coordenadorias de Recursos Humanos do Ministério da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Saúde e da Fundação Nacional de Saúde, com vistas à nova estrutura remuneratória para a Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho - CPST, cuja cláusula nona assim dispôs:

"Cláusula Nona. As partes se comprometem a constituir Grupo de Trabalho para elaborar proposta de reestruturação da Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho - CPST, que poderá contemplar os seguintes pontos: racionalização de cargos, classes, padrões, progressão, promoção, desenvolvimento, amplitude, avaliação de desempenho e qualidade dos serviços prestados, e especificidades institucionais dos órgãos integrantes da CPST, sem o compromisso preliminar com novos impactos financeiros."

E, conquanto o Termo de Acordo firmado não configure Acordo ou Convenção Coletiva de Trabalho, não tenha força vinculante, não gere direito adquirido, nem ato jurídico perfeito em face dos princípios da Separação e da Autonomia dos Poderes e da Reserva Legal (artigos 2º, 61, parágrafo 1º, inciso II, alíneas "a" e "c", e 165 da Constituição da República), constitui, efetivamente, causa legal de exclusão da alegada natureza abusiva da greve, nos termos do inciso I do parágrafo único do artigo 14 da Lei nº 7.783/89, deflagrada com o objetivo de exigir o cumprimento da cláusula nona, após esgotados todos os meios pacíficos de solução do conflito.

Acrescente-se, outrossim, que a Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008, bem como o Decreto nº 7.133/2010, que a regulamentou, por certo, não decorre da Cláusula Nona do Termo de Acordo firmado, já que positiva solução justamente em sentido contrário à da pretensão, vale dizer, unifica a Carreira do Trabalho com as da Previdência e da Saúde, de que tratava a Lei nº 11.355, de 19 de outubro de 2006, e, ainda, com diversas outras Carreiras do Poder Executivo Federal, além de instituir a Gratificação de Desempenho de que cuida a Cláusula Segunda, ainda em implementação, ao disporem:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

“Art. 5º-B. Fica instituída, a partir de 1º de março de 2008, a Gratificação de Desempenho da Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho - GDPST, devida aos titulares dos cargos de provimento efetivo da Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho, quando lotados e em exercício das atividades inerentes às atribuições do respectivo cargo no Ministério da Previdência Social, no Ministério da Saúde, no Ministério do Trabalho e Emprego e na Fundação Nacional de Saúde - FUNASA, em função do desempenho individual do servidor e do alcance de metas de desempenho institucional do respectivo órgão e da entidade de lotação.”

"Art. 1º Ficam aprovados, na forma deste Decreto, os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das seguintes gratificações de desempenho:

(...)

XIX - Gratificação de Desempenho da Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho - GDPST, instituída pela Lei nº 11.355, de 19 de outubro de 2006, devida aos titulares dos cargos de provimento efetivo da Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho, quando lotados e em exercício das atividades inerentes às atribuições do respectivo cargo no Ministério da Previdência Social, no Ministério da Saúde, no Ministério do Trabalho e Emprego e na Fundação Nacional de Saúde - FUNASA;

(...)"

Assim, não há como invocar a Lei nº 11.784/2008, que tem outro objeto e só coincide em parte com as negociações anteriores, negociações estas que, ainda quando consolidadas em acordo, em nada condiciona ou vincula os Poderes Executivo e Legislativo, autônomos e independentes, na letra da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Constituição da República.

É legítima, pois, a pretensão formulada, de carreira exclusiva dos servidores do Ministério do Trabalho e Emprego, tanto quanto a pretensão de serem apreciada pela Mesa Central a proposta de Projeto de Lei que resultou das negociações na Mesa Setorial, sem que reste excluído, obviamente, o poder discricionário da Administração Pública quanto à conveniência e oportunidade da reforma pleiteada, não havendo falar em abusividade qualquer.

Vale anotar, a essa altura, que as negociações são sempre um passo democrático na plenitude da democracia no âmbito do serviço público, mas apenas motivam, subsidiam, esclarecem e legitimam o exercício dos Poderes Políticos, sem subordiná-los ou determiná-los.

Quanto à fixação de percentual mínimo de servidores para a prestação dos serviços essenciais, é de se ter em conta o que dispõem os artigos 9º a 11 da Lei nº 7.783/1989:

"Artigo 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.

Artigo 10 - São considerados serviços ou atividades essenciais:

I - tratamento e abastecimento de água; produção e



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;

II - assistência médica e hospitalar;

III - distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;

IV - funerários;

V - transporte coletivo;

VI - captação e tratamento de esgoto e lixo;

VII - telecomunicações;

VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e mate-riais nucleares;

IX - processamento de dados ligados a serviços essenciais;

X - controle de tráfego aéreo;

XI - compensação bancária.

Artigo 11 - Nos serviços ou atividades essenciais, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados, de comum acordo, a garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade."

Tem-se, assim, que as Confederações requeridas efetivamente têm o dever de manter a continuidade dos serviços públicos essenciais, cuja paralisação resultem em prejuízo irreparável ao cidadão, entre os quais, os de pagamento de seguro-desemprego e de expedição de Carteira de Trabalho, fazendo imperioso o retorno de servidores no percentual mínimo de 50%, em cada localidade, como determinado em medida liminar, para a prestação dos serviços essenciais, à falta de previsão legal expressa acerca do índice aplicável.

Pelo exposto, com fundamento no artigo 269, inciso II, do Código de Processo Civil, julgo parcialmente procedente o pedido, apenas para declarar o dever dos requeridos de manter em atividade, na forma dos artigos 9º a 11 da Lei nº 11.784/2008, a prestação dos serviços essenciais em



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

percentual mínimo de servidores, fixado em 50% na liminar, que converto em definitiva.

Fixo os honorários em R\$ 10.000,00 (dez mil reais), tendo em vista a natureza declaratória do presente feito e o disposto no artigo 20, parágrafo 4º, do Código de Processo Civil.

É O VOTO.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PETIÇÃO Nº 7.884 - DF (2010/0067370-5)

RELATOR : **MINISTRO HAMILTON CARVALHIDO**
REQUERENTE : **UNIÃO**
REQUERIDO : **FEDERAÇÃO NACIONAL DE SINDICATOS DE TRABALHADORES EM SAÚDE TRABALHO PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL - FENASPS**
ADVOGADA : **JOSILMA BATISTA SARAIVA E OUTRO(S)**
REQUERIDO : **CONFEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL - CONDSEF**
ADVOGADO : **TÂNIA MARIA MARTINS GUIMARÃES LEÃO FREITAS E OUTRO(S)**
REQUERIDO : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES DA SEGURIDADE SOCIAL - CNTSS**
ADVOGADO : **TÂNIA MARIA MARTINS GUIMARÃES LEÃO FREITAS E OUTRO(S)**

VOTO-VENCIDO (Em Parte)

O SR. MINISTRO BENEDITO GONÇALVES: Sr. Presidente, julgo procedente o pedido com os ônus da sucumbência.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2010/0067370-5

PROCESSO ELETRÔNICO

Pet 7.884 / DF

PAUTA: 22/09/2010

JULGADO: 22/09/2010

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HAMILTON CARVALHIDO**

Ministro Impedido

Exmo. Sr. Ministro : **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **TEORI ALBINO ZAVASCKI**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **MOACIR GUIMARÃES MORAIS FILHO**

Secretária

Bela. Carolina Vêras

AUTUAÇÃO

REQUERENTE	: UNIÃO
REQUERIDO	: FEDERAÇÃO NACIONAL DE SINDICATOS DE TRABALHADORES EM SAÚDE TRABALHO PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL - FENASPS
ADVOGADA	: JOSILMA BATISTA SARAIVA E OUTRO(S)
REQUERIDO	: CONFEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL - CONDSEF
ADVOGADO	: TÂNIA MARIA MARTINS GUIMARÃES LEÃO FREITAS E OUTRO(S)
REQUERIDO	: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES DA SEGURIDADE SOCIAL - CNTSS
ADVOGADO	: TÂNIA MARIA MARTINS GUIMARÃES LEÃO FREITAS E OUTRO(S)

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Servidor
Público Civil - Regime Estatutário - Direito de Greve

SUSTENTAÇÃO ORAL

Sustentaram, oralmente, o Drs. **EDUARDO DA SILVA VILLAS BOAS**, pela União, e **TÂNIA MARIA MARTINS GUIMARÃES LEÃO FREITAS**, pelas requeridas.

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Seção, por maioria, vencido em parte o Sr. Ministro Benedito Gonçalves, julgou parcialmente procedente o pedido, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator."

Os Srs. Ministros Luiz Fux, Castro Meira, Arnaldo Esteves Lima, Humberto Martins e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Impedido o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques.
Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Cesar Asfor Rocha.

Brasília, 22 de setembro de 2010

Carolina Vêras
Secretária