

**PETIÇÃO Nº 12.111 - DF (2017/0280901-8)**

**RELATOR** : **MINISTRO FRANCISCO FALCÃO**  
**REQUERENTE** : SINDIFISCO NACIONAL - SIND. NAC. DOS AUD. FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL  
**ADVOGADOS** : RICARDO DANTAS ESCOBAR - DF026593  
RACKEL LUCENA BRANCO DE MEDEIROS - DF027216  
PRISCILLA MEDEIROS DE ARAUJO BACCILE - DF0014128  
**REQUERIDO** : UNIÃO

**DECISÃO**

Vistos, etc.

Trata-se de ação ordinária apresentada por Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil - Sindifisco Nacional contra a União, com pedido de tutela de evidência, visando o reconhecimento da legalidade da greve dos Auditores Fiscais da Receita Federal.

Preliminarmente, alega conexão com a Pet 12.088/DF distribuída a minha relatoria.

Afirma que ambas as ações possuem como causa de pedir o exercício do direito de greve relacionado ao Termo de Acordo n. 02/2016 celebrado com o Governo Federal e a Lei n. 13.464/2017, que disciplinou as cláusulas remuneratórias decorrentes do referido acordo e as consequências advindas do movimento paredista.

Aponta que a presente ação objetiva o reconhecimento da legalidade da greve dos Auditores-Fiscais da Receita Federal, em razão do descumprimento do disposto na Lei n. 13.464/2017 que alterou a estrutura remuneratória da carreira, consiste na ausência de regulamentação de direitos remuneratórios e de progressão na carreira.

Já a Pet 12.088/DF tem como objeto o reconhecimento do direito dos auditores-fiscais da Receita Federal do Brasil de "não sofrerem sanção disciplinar pelo exercício do direito de greve, realizada após a celebração do Termo de Acordo N. 02/2016, celebrado em 23 de março de 2016 com o Governo Federal, diante da ausência de lei que disciplinasse as cláusulas remuneratórias previstas no referido acordo até a aprovação da Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 13.464/2017, e, ainda, que fosse possibilitada a compensação dos dias paralisados" (e-STJ, fl. 2).

Relata que na Assembleia Nacional de 9/10/2017 foi deliberada a deflagração de greve a partir de 1º de novembro de 2017, caso não fosse editado regulamento à Lei n. 13.464/2017, uma vez que, o sindicato autor firmou o Termo de Acordo n. 2/2016 em 23 de março de 2016 com o Governo Federal relativamente às questões remuneratórias dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e a progressão na carreira, o qual não está sendo cumprido na integralidade.

Pontua que a Lei n. 13.464/2017 previu a instituição do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e o Bônus de Eficiência e

Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, com o objetivo de incrementar a produtividade nas áreas de atuação dos ocupantes dos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil, bem como alterou o interstício a ser cumprido pelo auditor-fiscal para fins de progressão e promoção, prevendo a regulamentação desses direitos por meio de ato do Poder Executivo Federal, o que até o momento não ocorreu.

Informa que, não obstante a realização de diversas reuniões com os órgãos pertinentes, não houve a regulamentação dos direitos concedidos aos servidores por meio da Lei n. 13.464/2017 (resultado do Termo de Acordo n. 2/2016 celebrado em 23/3/2016 com o Governo Federal).

Acrescenta que o art. 6º, § 1º, da Lei n. 13.464/2017 previu a instituição do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, cujo ato deveria estabelecer a forma de gestão do Programa e a metodologia para a mensuração da produtividade global da Secretaria da Receita Federal do Brasil e fixar o índice de eficiência institucional, o qual seria editado até 1º de março de 2017.

Reafirma que também não houve a regulamentação dos critérios e procedimentos específicos para fins de progressão e promoção na carreira, inviabilizando a progressão dos auditores-fiscais.

Defende que há flagrante descumprimento de lei implicando prejuízo remuneratório aos servidores.

Sustenta que, "considerando que a União está descumprindo a Lei 13.464/2017, por ausência de regulamentação dos direitos previstos à Classe dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, não há dúvida quanto à legalidade do movimento paredista que será iniciado a partir do dia 1º de novembro de 2017, diante da conduta ilícita da ré, que, ao seu alvedrio, está impedindo o gozo de direitos dos Auditores-Fiscais previstos no Termo de Acordo celebrado com o autor, materializados na referida lei" (e-STJ, fl. 10).

Aponta precedente do STF que concluiu pela possibilidade do desconto dos dias de paralisação decorrentes do exercício de direito de greve dos servidores, salvo se demonstrado que a greve foi provocada por conduta ilícita do Poder Público (RE 693.456/RG).

Afirma que:

Ao se deflagrar a greve, o autor cumpriu os requisitos previstos na Lei 7.783/89, que regula o exercício do direito de greve na iniciativa privada, conforme determinou o STF nos mandados de injunção que disciplinaram o direito de greve do servidor público, tais como: i) comprovou a frustração da negociação, na medida em que a ré desconsidera o pedido do autor de que ocorra a regulamentação dos direitos dos substituídos, permanecendo no descumprimento da Lei 13.464/17 (doc. 04); ii) a Categoria dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, por meio de Assembleia Nacional, deliberou sobre a deflagração da greve (doc. 07); iii) foi notificada a sociedade (doc. 08) e a Secretaria da Receita Federal do Brasil, no prazo de 72 horas de antecedência (doc. 09); e iv) há manutenção do serviço, diante da

natureza essencial (doc. 09), conforme os documentos anexos (e-STJ, fl. 15).

Conclui que estão presentes os requisitos para a concessão do pedido liminar consistente no descumprimento da determinação legal pela Administração Pública e o prejuízo à sobrevivência dos servidores caso seja permitido o desconto na remuneração pelos dias da paralisação.

Pondera que é possível as partes chegarem a uma composição, e diante do caráter alimentar da remuneração dos substituídos, é razoável e proporcional que não sejam efetuados os descontos dos dias de paralisação da greve até o reconhecimento da justa causa para a decretação do movimento paredista.

Ressalta, ainda, que, "se não houver reconhecimento de conduta ilícita, a União terá meios de impor a compensação, e, para os servidores que não compensarem os dias paralisados promover o desconto na remuneração" (e-STJ, fl. 19).

Por fim, requer (e-STJ, fls. 21/23):

- a) seja deferida a conexão entre a presente ação e a PET 12.088/DF;
- b) seja deferido o pedido de tutela provisória de urgência, inaudita altera pars, para determinar à ré que se abstenha de efetuar desconto na remuneração dos substituídos, em razão da adesão ao "Dia Nacional de Alerta", no dia 25 de outubro de 2017, e da adesão ao movimento paredista, a partir de 1º de novembro, uma vez que a greve foi motivada por conduta ilícita do Poder Público, por deixar de regulamentar direitos previstos na Lei 13.464/17, que é resultado de negociação salarial com o autor até que seja constituído o Comitê Gestor e apresentada a forma de gestão do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e a metodologia para a mensuração da produtividade global da Secretaria da Receita Federal do Brasil e fixação do índice de eficiência institucional, bem como sejam definidos os critérios e procedimentos específicos para desenvolvimento no cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, em observância ao caráter alimentar da remuneração dos substituídos, e com fulcro no parágrafo único do art. 14 da Lei 7.783/89, no RE 693456, julgado pelo Supremo Tribunal Federal, sob a sistemática de repercussão geral, e nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade;
- c) seja citada a ré, para, querendo, apresentar contestação, no prazo legal;
- d) seja julgado PROCEDENTE o pedido, a fim de: i) reconhecer a legalidade da greve, diante da prática de conduta ilícita pela ré, ao descumprir a Lei 13.464/17, na medida em que o próprio Poder Executivo Federal tem a competência para regulamentar o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e os critérios e procedimentos específicos para o desenvolvimento nos cargos das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil, e está im-pedindo o gozo de direitos dos substituídos sob a alegação de que não há regulamentação; ii) reconhecer a legalidade do não desconto dos dias paralisados na remuneração dos substituídos, uma vez que a ré motivou a deflagração da greve, por prática de conduta ilícita ao deixar de regulamentar os direitos concedidos à categoria dos Auditores-Fiscais da

Receita Federal do Brasil; iii) reconhecer os dias de paralisação em razão da greve como de tempo de efetivo exercício; e iv) determinar à União que se abstenha de praticar qualquer penalidade aos substituídos que aderirem ao movimento paredista, em observância à Constituição Federal de 1988, à Lei 7.783/89, ao RE 693456, julgado pelo Supremo Tribunal Federal, sob a sistemática de repercussão geral, e ao entendimento dessa Egrégia Corte de Justiça;

e) Alternativamente, requer a Vossa Excelência, caso não seja reconhecida a conduta ilícita da ré, que não seja efetuado o desconto na remuneração dos substituídos, determinando a compensação dos dias paralisados.

f) seja a ré condenada aos ônus da sucumbência.

É o relatório.

Preliminarmente, nos termos do art. 71 do RISTJ, acolho a prevenção suscitada pelo Ministro Francisco Falcão à e-STJ, fl. 193.

Ainda em preliminar, conforme disciplina o art. 55 do CPC/2015, reconheço a conexão da presente ação com a ajuizada por meio da PET 12.088/DF, ante a identidade da causa de pedir.

Assim, deverá ser observado o disposto no § 1º do art. 55 do CPC/2015 por ocasião do julgamento de mérito das ações.

Nesse sentido, com adaptações:

CONFLITO POSITIVO DE COMPETÊNCIA. CONFIGURAÇÃO. CONTROVÉRSIA ACERCA DA REUNIÃO DE PROCESSOS. CPC/2015, ARTIGOS 55, CAPUT E PARÁGRAFOS 1º E 3º, E 66, III. POSSIBILIDADE DE DECISÕES CONFLITANTES. CONEXÃO. CAUSA DE PEDIR E PEDIDOS COMUNS. COMPETÊNCIAS TERRITORIAIS DIVERSAS. PESSOA JURÍDICA RÉ. FORO DA SEDE. ART. 53, III, "A", DO CPC/2015.

[...].

2. "Serão reunidos para julgamento conjunto os processos que possam gerar risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente, mesmo sem conexão entre eles" (art.

55, § 3º, do CPC/2015). Na espécie, acerca do mesmo evento, vários juízos estão proferindo decisões em processos diferentes e em sentidos diversos.

3. Além disso, segundo o caput e o § 1º do art. 55 do CPC/2015, também serão reunidos, para decisão conjunta, os processos conexos, o que ocorre quando duas ou mais ações possuem pedido ou causa de pedir comuns.

[...]

11. Conflito parcialmente conhecido para estabelecer a competência do Juízo de Direito da 1ª Vara Cível de Madureira - RJ.

(CC 151.295/RJ, Rel. Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 14/6/2017, DJe 22/6/2017)

Passo ao exame dos demais pedidos.

O Supremo Tribunal Federal (STF), ao examinar o Mandado de Injunção n. 708/DF, firmou entendimento de que, se provado que a paralisação é de

âmbito nacional, ou abrange mais de uma Região da Justiça Federal, ou, ainda, compreende 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 n. 7.701/1988.

Firmou o STF, igualmente, o entendimento de que, no dissídio de greve – que permite ampla dilação probatória – serão também dirimidas as controvérsias relativas ao pagamento dos dias não trabalhados e quaisquer outras "medidas cautelares que apresentem conexão direta com o dissídio coletivo de greve", consoante se verifica da ementa do referido julgado:

**MANDADO DE INJUNÇÃO. GARANTIA FUNDAMENTAL (CF, ART. 5º, INCISO LXXI). DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS (CF, ART. 37, INCISO VII). EVOLUÇÃO DO TEMA NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). DEFINIÇÃO DOS PARÂMETROS DE COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL PARA APRECIÇÃO NO ÂMBITO DA JUSTIÇA FEDERAL E DA JUSTIÇA ESTADUAL ATÉ A EDIÇÃO DA LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA PERTINENTE, NOS TERMOS DO ART. 37, VII, DA CF. EM OBSERVÂNCIA AOS DITAMES DA SEGURANÇA JURÍDICA E À EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL NA INTERPRETAÇÃO DA OMISSÃO LEGISLATIVA SOBRE O DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS, FIXAÇÃO DO PRAZO DE 60 (SESSENTA) DIAS PARA QUE O CONGRESSO NACIONAL LEGISLE SOBRE A MATÉRIA. MANDADO DE INJUNÇÃO DEFERIDO PARA DETERMINAR A APLICAÇÃO DAS LEIS Nos 7.701/1988 E 7.783/1989. 1. SINAIS DE EVOLUÇÃO DA GARANTIA FUNDAMENTAL DO MANDADO DE INJUNÇÃO NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). 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; iv) 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 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 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. 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 n. 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 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 n. 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 n. 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 n. 7.783/1989. Para os fins desta decisão, a enunciação do regime fixado pelos arts. 9º a 11 da Lei n. 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 ampliada, 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 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 APRECIACÃO 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 n. 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 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 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" (STF, MI 708/DF, Rel. Ministro GILMAR MENDES, TRIBUNAL PLENO, DJe 31/10/2008, grifos acrescidos).

No caso dos autos, em exame de cognição sumária, constata-se a presença de documentos que demonstram a natureza nacional do movimento paredista (e-STJ, fls. 15./157)

Assim, fixada a competência desta Corte para o conhecimento do presente Dissídio Coletivo, passo ao exame do pedido de tutela provisória.

O art. 300 do CPC/2015 dispõe:

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

Desse modo, o pedido de tutela provisória somente pode ser admitido em situações excepcionais, desde que efetivamente demonstrados os requisitos da plausibilidade do direito alegado, e a necessidade da prestação jurisdicional urgente.

Inicialmente, quanto ao pedido relativo à vedação de descontos dos dias não trabalhados pelos servidores substituídos por adesão à greve, verifico que estão presentes os requisitos para o deferimento da tutela.

Na hipótese é evidente a possibilidade de a Administração promover nos contracheques dos servidores substituídos o imediato desconto dos dias não trabalhados em razão do movimento paredista deflagrado pela categoria.

Contudo, tendo em vista a natureza alimentar dos vencimentos dos

servidores substituídos e as consequências advindas de eventuais descontos em suas remunerações, entendendo presente o perigo da demora, naturalmente presente no julgamento de ações de dissídio de greve.

Também, a princípio, entendo demonstrada a fumaça do bom direito.

Na hipótese, não existem evidências aptas a afastar a presunção de legalidade do movimento paredista – aí incluindo-se a mora do Poder Público em realizar atividade própria em cumprimento a determinação legal, bem como o respeito à manutenção dos serviços considerados essenciais, como se esclarece à e-STJ, fl. 156.

Nesse sentido, já decidiu esta Corte em hipóteses semelhantes.

Confira-se:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE DISSÍDIO DE GREVE COMBINADA COM COMINATÓRIA DE OBRIGAÇÃO DE FAZER E NÃO FAZER. DEFLAGRAÇÃO DE MOVIMENTO GREVISTA DOS SERVIDORES DA FUNARTE E DA FBN. LEGITIMIDADE ATIVA DA UNIÃO. REPRESENTAÇÃO DAS FUNDAÇÕES PELA PROCURADORIA-GERAL FEDERAL. LEI 10.480/2002. RECONHECIMENTO DO DIREITO DE GREVE AOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS. COMPETÊNCIA DO STJ PARA O PROCESSAMENTO E JULGAMENTO DAS CAUSAS QUE ENVOLVAM O EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE PELOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS QUANDO A PARALISAÇÃO FOR DE ÂMBITO NACIONAL OU ABRANGER MAIS DE UMA UNIDADE DA FEDERAÇÃO. APLICAÇÃO DAS DISPOSIÇÕES RELATIVAS À GREVE DOS TRABALHADORES CELETISTAS PREVISTAS NA LEI 7.783/89 ENQUANTO A GREVE DOS SERVIDORES NÃO FOR DEVIDAMENTE REGULAMENTADA POR LEI ESPECÍFICA, NOS TERMOS DO ART. 37 DA CF. GREVE LEGÍTIMA: ATENDIMENTO DOS REQUISITOS FORMAIS PARA A DEFLAGRAÇÃO.

PROIBIÇÃO DE DESCONTOS DOS DIAS PARADOS. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE.

1. A União possui legitimidade para discutir judicialmente a greve de Servidores Públicos Federais uma vez que, embora as Fundações detenham autonomia jurídica e financeira, fazem parte da Administração Indireta Federal.

2. A defesa judicial das Fundações pela Procuradoria Geral federal, estabelecida pela Lei 10.480/2002, não ofende a reserva de Lei Complementar prevista no art. 131 da CF.

3. O STF, no julgamento do Mandado de Injunção 708/DF (Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe 31.10.2008), reconheceu a existência de omissão constitucional e o direito de greve aos Servidores Públicos Civis, sendo da competência do Superior Tribunal de Justiça, até a devida disciplina normativa, 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, devendo ser aplicadas as

disposições relativas à greve dos Trabalhadores Celetistas previstas na Lei 7.783/89 enquanto a greve dos Servidores não for devidamente regulamentada por lei específica, nos termos do art. 37 da CF.

4. O direito de greve previsto na Lei 7.783/89 exige: (a) a comprovação de estar frustrada a negociação ou verificada a impossibilidade de recursos via arbitral; (b) a notificação da paralisação com antecedência mínima de 48 horas ou de 72 horas no caso de atividades essenciais; (c) a realização de assembléia geral com regular convocação e quorum, para a definição das reivindicações da categoria e a deliberação sobre a deflagração do movimento grevista; e (d) a manutenção dos serviços essenciais; e (e) cessação da paralisação após a celebração de acordo, convenção ou decisão da Justiça do Trabalho.

5. *In casu*, foram atendidos os requisitos formais para a deflagração da greve: o Ministério da Cultura foi notificado da paralisação com 48 horas de antecedência e, pela leitura dos documentos constantes dos autos, percebe-se que os acordos realizados com as entidades de classe foram descumpridos e as tentativas de negociação frustradas.

6. Não tendo sido demonstrada a ocorrência de dano ao Erário decorrentes da greve, não procede o pedido de indenização.

7. Sendo legítima a greve, inadmissível o desconto dos dias parados, sob pena de se tornar letra morta este direito, garantido constitucionalmente.

8. Pedido julgado improcedente.

(Pet 10.532/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 9/9/2015, DJe 15/2/2016)

E ainda, a título exemplificativo, as seguintes decisões monocráticas: Pet n. 11.690, Rel. Ministra Assusete Magalhães, DJe 9/11/2016, Pet n. 10.958, Rel. Ministra Assusete Magalhães, DJe 3/11/2015.

Ressalte-se que não se desconhece existir, no âmbito do STJ, orientação no sentido de que podem ser descontados, dos vencimentos dos servidores públicos, os dias não trabalhados, em virtude de greve, tendo em conta a suspensão do contrato de trabalho, salvo a existência de acordo entre as partes, para que haja a compensação dos dias paralisados.

A propósito:

**ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. GREVE. DESCONTOS DOS DIAS PARADOS. CABIMENTO, SALVO SE HOVER ACORDO DE COMPENSAÇÃO DO TRABALHO.**

[...]

**2. É entendimento consolidado no âmbito do STJ que é legítimo o ato da Administração que promove o desconto dos dias não trabalhados pelos servidores públicos participantes de movimento grevista, diante da suspensão do contrato de trabalho, nos termos da Lei 8.112/1990, salvo a existência de acordo entre as partes para que haja compensação dos dias paralisados.** Ressalta-se que não consta nos autos que foi feita compensação dos dias parados.

3. Recurso Especial não provido. (STJ, REsp 1.616.801/AP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 13/9/2016)

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. **SERVIDOR PÚBLICO. GREVE. DESCONTO DOS DIAS PARADOS. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO STJ. SÚMULA 83/STJ. OMISSÃO DO ACÓRDÃO REGIONAL. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. SÚMULA 284/STF.**

[...]

2. **Nos termos da orientação jurisprudencial deste Superior Tribunal, a deflagração do movimento grevista suspende, no setor público, o vínculo funcional e, por conseguinte, desobriga o Poder Público do pagamento referente aos dias não trabalhados** (MS 17.405/DF, Rel. Ministro FELIX FISCHER, CORTE ESPECIAL, julgado em 23/04/2012, DJe 09/05/2012).

3. Agravo regimental a que se nega provimento. (STJ, AgRg no AREsp 815.187/SC, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe 4/2/2016)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. INCIDÊNCIA, POR ANALOGIA, DA SÚMULA N. 284/STF. **DESCONTO DOS DIAS NÃO TRABALHADOS PELOS SERVIDORES PÚBLICOS PARTICIPANTES DE MOVIMENTO GREVISTA. LEGITIMIDADE. SÚMULA N. 83/STJ. INCIDÊNCIA.**

[...]

**II - É pacífico o entendimento no Superior Tribunal de Justiça segundo o qual é legítimo o desconto dos dias não trabalhados pelos servidores públicos participantes de movimento grevista, porquanto opera-se a suspensão do vínculo funcional, salvo a existência de acordo entre as partes prevendo a compensação dos dias nos quais não houve o cumprimento da jornada laboral.**

[...]

V - Agravo Regimental improvido. (STJ, AgRg no REsp 1.559.891/SC, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, DJe 2/2/2016)

Contudo, a controvérsia, acerca da legalidade dos descontos em razão de adesão ao movimento grevista, ainda foi definitivamente solucionada no plano constitucional, tanto assim que, no Supremo Tribunal Federal, o tema está afetado ao debate sob o rito da repercussão geral, uma vez que diz respeito ao art. 37, VII, da Constituição Federal, ou seja, ao exercício do direito de greve dos servidores públicos.

Cito o acórdão de afetação:

DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. MANDADO

DE SEGURANÇA. SERVIDORES PÚBLICOS E DIREITO DE GREVE. ANÁLISE DA LEGALIDADE DO ATO QUE DETERMINOU O DESCONTO DOS DIAS PARADOS, EM RAZÃO DA ADESÃO A MOVIMENTO GREVISTA. DISCUSSÃO ACERCA DO ALCANCE DA NORMA DO ARTIGO 37, INCISO VII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MATÉRIA PASSÍVEL DE REPETIÇÃO EM INÚMEROS PROCESSOS, A REPERCUTIR NA ESFERA DE INTERESSE DE MILHARES DE PESSOAS. PRESENÇA DE REPERCUSSÃO GERAL. (STF, AI 853.275-RG, Rel. Ministro DIAS TOFFOLI, DJe de 26/04/2012, grifos acrescidos).

Desse modo, diante de tal cenário de indefinição sobre a constitucionalidade desses descontos, bem como sobre o alcance do disposto na norma do art. 37, VII, da Constituição Federal, entendo prudente o deferimento da tutela de urgência pleiteada, como forma de preservar a situação ora existente e impedir que os servidores substituídos sejam submetidos, pelo menos por ora, a deduções em sua remuneração (verba de índole alimentar) e a penalidade disciplinar, sob o fundamento exclusivo de adesão ao movimento de greve.

Porém, conforme salientado pela Ministra Assusete Magalhães em decisão proferida na Pet n. 11.690, "não se mostra conveniente que a mencionada tutela de urgência seja deferida por tempo indeterminado, sob pena de favorecer-se uma eventual e indesejada radicalização do movimento grevista, com seu prolongamento, em prejuízo à continuidade dos serviços públicos, dificultando-se, assim, a celebração de um entendimento entre as partes".

Assim, considerando que o movimento grevista tinha previsão de início em 1º de novembro de 2017, e visando evitar seu prolongamento por tempo indeterminado, fica estabelecido que a presente tutela provisória de urgência deverá vigorar pelo prazo de 90 (noventa) dias, a contar da publicação da presente decisão.

Nesse período, as partes devem ser incentivadas a dialogar e a esforçar-se no sentido de por fim ao movimento grevista, ou, ao menos, que firmem a possibilidade de compensação dos dias não trabalhados, evitando-se, dessa forma, os descontos remuneratórios.

Ante o exposto, defiro o pedido de tutela provisória de urgência para determinar que, pelo prazo de 90 (noventa) dias, a contar da publicação da presente decisão, a União se abstenha de promover descontos de dias não trabalhados pelos servidores, em virtude da adesão ao movimento paredista em tela, bem como aplicar penalidade disciplinar, sob o fundamento exclusivo de participação na greve.

Intime-se a ré, da presente decisão, com urgência.

Cite-se a União, para, querendo, no prazo legal, apresentar contestação.

Após, dê-se vista à Procuradoria-Geral da República.

À Coordenadoria da Primeira Seção para que proceda às anotações de praxe e proceda a devida compensação.

*Superior Tribunal de Justiça*

**DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO**

Edição nº 2319 - Brasília, Disponibilização: Sexta-feira, 10 de Novembro de 2017 Publicação: Segunda-feira, 13 de Novembro de 2017

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 09 de novembro de 2017.

Ministro Og Fernandes  
Relator

