



PARECER JURÍDICO

RESPOSTA À CONSULTA FORMULADA PELA ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – ASSUFRGS

1. A CONSULTA

Consulta-nos a Assufrgs sobre o parecer nº 03898/2016-PF-UFRGS-FRS, exarado nos autos do Processo Administrativo nº 23078.012401/2016-80, onde o eminente Procurador Geral autárquico – ao abordar a **possibilidade de dispensa da compensação das horas/dias de “paralisação” no âmbito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul** – conclui que as horas em tais atividades devam ser encaradas como faltas injustificadas e, portanto, compensadas ou descontadas.

Como veremos a seguir, somos da opinião contrária à do eminente Procurador Geral, posto que é, sim, possível a referida dispensa.

2. DA INAPLICABILIDADE DA NOTA TÉCNICA Nº 177/2014/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP

Inicialmente, há que se apontar que o respeitável parecer parte de bases técnicas e legais não aplicáveis ao caso.

Com efeito, a Nota Técnica Nº 177/2014/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP – trazida pelo parecer como orientadora - trata de procedimentos necessários para a reposição de valores ao Erário em casos de descontos de faltas injustificadas.

Há que se diferenciar, num primeiro momento, que o caso presente na Nota Técnica e este objeto da consulta não guardam relação imediata. Lá, tratam-se de faltas **ordinárias** injustificadas – ou seja, ausência do servidor ao serviço sem justificativa –, enquanto aqui estamos tratando da totalidade dos trabalhadores que participam de atividades sindicais.

Veja-se, ainda, que num segundo momento, a Nota Técnica do MPOG traz à baila o art. 44 da mesma Lei, que trata das faltas ao serviço tidas por “ordinárias” (não justificadas), eis os termos do referido artigo:

Art. 44. O servidor perderá:

I - a remuneração do dia em que faltar ao serviço, sem motivo justificado;

II - a parcela de remuneração diária, proporcional aos atrasos, ausências justificadas, ressalvadas as concessões de que trata o art. 97, e saídas antecipadas, salvo na



hipótese de compensação de horário, até o mês subsequente ao da ocorrência, a ser estabelecida pela chefia imediata.

Parágrafo único. As faltas justificadas decorrentes de caso fortuito ou de força maior poderão ser compensadas a critério da chefia imediata, sendo assim consideradas como efetivo exercício.

Portanto, por tratar de caso diverso do ora abordado, a referida Nota Técnica não pode ser usada para basear entendimento sobre o tema. Inclusive, se o fosse, estaria afrontando diretamente o princípio da legalidade estrita, vez que utilizar um suporte normativo (neste caso, uma nota técnica) para fato jurídico não previsto nele, afrontaria a legalidade em última análise.

3. DA NATUREZA JURÍDICA DA “PARALISAÇÃO” E SUA REGULAMENTAÇÃO

Como já afirmado, ao abordar a **possibilidade de dispensa da compensação das horas/dias de “paralisação” no âmbito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul**, o parecer em análise conclui que as horas em tais atividades sindicais devam ser encaradas como faltas injustificadas e, portanto, compensadas ou descontadas.

Cabe de plano ressaltar que a posição exarada no respeitável parecer revela um entendimento conservador do direito de greve dos servidores públicos e, inclusive, encontra-se superado pela legislação e pelo entendimento do judiciário – como se verá adiante.

Para iniciar a exposição sobre o tema, importante analisar a natureza jurídica da atividade sindical chamada de “paralisação”, pois este conceito irá nortear a análise.

Com efeito, em tais atividades, os servidores acolhem à convocação da entidade sindical para – como o próprio nome informal indica – paralisar suas atividades funcionais e atender às atividades do sindicato (assembleias, debates, seminários, reuniões, etc.). Tecnicamente, pois, a paralisação não seria outra coisa senão uma *greve por prazo determinado*, normalmente ocorrida de maneira breve - por um dia ou algumas horas.

Especificamente quanto à greve no serviço público, a Constituição Federal garante tal direito e, ao mesmo tempo, relega sua regulamentação a posterior lei complementar, nos termos do art. 37, VII, da Carta Magna:

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

Ocorre que tal lei complementar jamais foi editada pelo legislativo. Por esse motivo, após diversas declarações de omissão legislativa pelo Supremo Tribunal Federal, este determinou, no julgamento dos **Mandados de Injunção 670, 708 e 812**, a aplicação da lei de greve vigente no setor privado (Lei nº 7.783/89), para regulamentação do exercício de greve também no setor público.



No que toca ao ponto que interessa ao presente caso, a referida lei estabelece que as relações obrigacionais suspensas durante o exercício da greve serão regidas pelo posterior acordo, convenção, laudo arbitral ou decisão da Justiça do Trabalho:

Art. 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.

Ou seja, a legislação que o Supremo Tribunal Federal entende como aplicável para reger a greve dos servidores públicos até ulterior norma própria determina que as relações obrigacionais durante o movimento paredista devem, em primeiro lugar, ser objeto de **negociação coletiva**.

E nesse aspecto, nem se diga que a negociação no âmbito do serviço público é impossível.

Vale frisar que a **Convenção Coletiva nº 151** da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que dispõe sobre as relações de trabalho na administração pública e foi internalizada em nosso ordenamento jurídico pátrio pelo **Decreto nº 7.944/2013**, estimula a solução dos conflitos em razão das condições de trabalho por meio da negociação coletiva. Veja-se, a propósito, o artigo 8 da referida Convenção:

PARTE V - SOLUÇÃO DE CONFLITOS

Artigo 8

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

Nesse mesmo sentido, a praxe no âmbito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul tem revelado uma “não-inteção” da administração em realizar descontos das horas/dias destinadas às atividades sindicais ou sequer compensar a jornada. Ou seja, mesmo ciente das atividades (porque comunicada sempre pela entidade sindical com antecedência prévia, nos termos do art. 13 da Lei 7.783/89), a Administração vem legalmente abonando estes períodos – de modo tácito – ao não efetuar descontos ou exigir compensação posterior.

No âmbito nacional ocorre exatamente o mesmo. Com efeito, no último ciclo de greves dos servidores técnico-administrativos em educação das IFES em 17/06/2014, o Eg. STJ ao receber o pedido de declaração de ilegalidade da greve na Petição nº 10.536-DF, o Min. Napoleão Nunes Maia Filho determina à Administração o restabelecimento do diálogo, *in verbis*:



“11. **Por último, concito a Administração, pelos seus mais altos dirigentes, a acelerarem, na medida do possível e com a necessária urgência, o indispensável e produtivo diálogo com as corporações ora acionadas, por entender ser esta a única via capaz de conduzir as partes em dissenso à desejável harmonia**; assim fazendo, se alcançará, com toda a certeza das coisas humanas, uma condição propícia à solução desse impasse.”

Após, em virtude da negativa da Administração em fazê-lo, reiterou a ordem em 25/06/2014, proibindo quaisquer descontos nos vencimentos dos servidores ou apontamento de faltas.

“8. Deste modo, **insto a Administração Pública a promover, até segunda-feira próxima, dia 30.6.2014, uma reunião com os dirigentes das entidades de classe acionadas para o imediato restabelecimento do diálogo e o avanço das tratativas com vistas ao fim do impasse.**

9. Outrossim, **proíbo que sejam efetuados quaisquer descontos nas folhas de pagamento do Servidores Públicos referentes aos dias computados como de greve, bem como que sejam anotados os respectivos dias como faltas injustificadas”**

Adiante, em 2015, por ter havido a Administração **faltado com o dever de negociar**, entendeu-se por legítima a greve deflagrada naquele ano. Movimento este que foi resolvido por **acordo coletivo** com a Administração, com a negociação de reposição do trabalho¹. O termo de acordo de reposição nº 03/2015 foi recentemente **homologado** pelo Eg. STJ nos seguintes termos.

“4. Às fls. 4.394/4.403, a FEDERAÇÃO DOS SINDICATOS DE TRABALHADORES DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS - FASUBRA-SINDICAL noticia que as partes celebraram **acordo para por termo à greve** deflagrada pela categoria representada pela Federação requerente e para a reposição das atividades paralisadas decorrente do movimento

paredista, motivo pelo qual requer a extinção do feito, sem exame do mérito.

5. Assim, extinto o processo, sem julgamento de mérito, **em razão do acordo formulado entre as partes**, é consequência lógica que todos os termos fixados no acordo sejam cumpridos, inclusive a reposição dos dias não trabalhados, como estabelecido em sua cláusula primeira”

Veja-se que o termo de acordo homologado determina a reposição do trabalho, **mas não dos dias/horas de greve.**

Portanto, já não é mais possível dizer que inexistente possibilidade de negociação coletiva no serviço público, sendo a dispensa de compensação das horas/dias de atividades sindicais (paralisação) não só juridicamente possível, como histórica, nacional e amplamente difundida no serviço público.

No caso concreto, então, a simples imposição de falta ou determinação de compensação *sem prévia negociação* com o sindicato indicaria um agir abusivo da Administração

¹ <http://www.fasubra.org.br/index.php/fasubra/857-termo-de-reposicao-do-trabalho-oficial>



que imporá sérios limites ao direito de greve e/ou organização sindical dos trabalhadores da iniciativa pública.

Tal entendimento já foi inclusive exposto pelo Supremo Tribunal Federal mediante o voto do Ministro Edson Fachin no julgamento do **Recurso Extraordinário 693.456**. Vale, aqui, transcrever parte do voto do Ministro naquele julgamento:

“Permitir o desconto imediato no salário dos servidores públicos significa que os prejuízos do movimento paredista serão suportados apenas por uma das partes em litígio. Essa lógica praticamente aniquilaria o direito de greve no setor público.”

A prevalecer o entendimento do parecer, é o próprio direito de organização sindical que estaria combatido.

Veja-se que o artigo 4º da Convenção nº 151 da OIT (referendada pelo Decreto nº 7.944/2013) trata da proteção do direito de organização, garantindo proteção aos servidores diante de atos que “*acarretem violação da liberdade sindical em matéria de trabalho*”. Vale, aqui, transcrever parte do referido artigo:

2. Essa proteção deve aplicar-se, particularmente, em relação aos atos que tenham por fim:

b) Demitir um trabalhador da Administração Pública ou **prejudicá-lo por quaisquer outros meios, devido** à sua filiação a uma organização de trabalhadores da Administração Pública ou **à sua participação nas atividades normais dessa organização.** (grifo nosso)

Isso posto, entende-se que a Administração não deve impor a falta ou compensação das horas/dias de paralisação sem prévia negociação com a entidade que representa a categoria.

4. CONCLUSÃO

Diante das razões de fato e de direito, a Assessoria Jurídica da Associação dos Servidores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul é do parecer de que a dispensa de compensação das horas/dias de atividades sindicais (paralisação) não só é juridicamente possível, como histórica, nacional e amplamente difundida no serviço público.²

² Parecer elaborado pela Assessoria Jurídica da Associação dos Servidores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - ASSUFRGS.