



À DIRETORIA DO SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR NO ESTADO DO PARANÁ – SINDITEST

PARECER JURÍDICO

AUTOS Nº 23075.167013/2016-65

ASSUNTO: LEGALIDADE DA CELEBRAÇÃO DE ACORDO DE REPOSIÇÃO DE TRABALHO EM RAZÃO DA ADESÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS A MOVIMENTO GREVISTA

Trata-se de parecer técnico-jurídico solicitado a esta Assessoria Jurídica pela Diretoria do Sindicato dos Trabalhadores em Educação das Instituições Federais de Ensino Superior no Estado do Paraná – SINDITEST acerca da legalidade da formalização de acordo de reposição do trabalho represado em razão da deflagração de movimento grevista.

Por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário nº 693.456/RJ pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, ocorrido em 27 de outubro de 2016, e, conseqüentemente, em face das dúvidas que tal decisão suscitou entre os servidores que compõe a base deste sindicato, a Assembleia Geral da categoria deliberou pela abertura de negociações com as Reitorias da Universidade Federal do Paraná - UFPR, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR e da Universidade da Integração Latino-americana – UNILA acerca da possibilidade de formalização de acordo de reposição de trabalho.

No âmbito da UFPR encaminhou-se, em conjunto com a Reitoria daquela entidade, a realização de uma primeira reunião de negociação com vistas à celebração de acordo de compensação, possibilidade amplamente contemplada pelo julgamento do RE nº 693.456. Nesta reunião, que se realizou no dia 25 de novembro de 2016, foi acordado que esta entidade sindical encaminharia ao



Gabinete da Reitoria uma proposta inicial de acordo de reposição de trabalho a partir da qual as negociações prosseguiriam.

Em 28 de novembro de 2016, esta entidade sindical encaminhou à Reitoria uma minuta de termo de reposição de trabalho. Em resposta à proposta inicialmente apresentada a Reitoria agendou nova reunião em que foi apresentada a posição da Administração Central da Universidade a respeito da possibilidade de celebração de acordo nos termos propostos pelo movimento grevista.

Apoiado em sucinto parecer da Procuradoria Federal junto à UFPR e também no Parecer 004/2016/CGU/AGU, a posição do dirigente máximo desta autarquia foi pela impossibilidade de celebração do acordo na forma apresentada. Alegou-se que a natureza do “contrato de trabalho” firmado entre servidor e Administração impede que os dias paralisados sejam compensados com a reposição de trabalho. Sustentou-se que o ordenamento jurídico determina que a compensação dos dias paralisados se dê estritamente sob a forma de reposição de horas. Afirmou-se, ainda, que o parecer normativo exarado pela Advocacia Geral da União determina a forma de compensação e que a formalização de acordo de reposição de trabalho contraria o princípio constitucional da legalidade.

É o breve relatório.

O presente parecer visa responder, em síntese, questionamentos acerca da legalidade da celebração de acordo de reposição de trabalho. Com isto busca se demonstrar que a minuta oferecida pela entidade sindical atende aos preceitos legais e, ainda, indicar a fragilidade dos fundamentos apresentados para afastar a proposta de acordo.

I. AUSÊNCIA DE NORMA REGULAMENTADORA DA GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO

A Constituição Federal de 1988, em seus art. 9º e art. 37, inc. VII e VII, alçou o direito de greve à condição de garantia fundamental tanto para os trabalhadores em geral quanto para os servidores públicos. Mais que um direito



fundamental, o direito de greve, nas palavras do eminente constitucionalista José Afonso da Silva, tem “*natureza instrumental e desse modo se insere no conceito de garantia constitucional, porque funciona (...) como um recurso de última instância para a concretização de seus direitos e interesses*”¹. Em outras palavras, o direito de greve é o direito dos direitos, eis que o exercício da greve é o meio legítimo pelo qual os trabalhadores conseguem obter melhoras em suas condições de trabalho, manifestar apoio a outros grupos e impulsionar transformações sociais.

Contudo, a despeito de deter *status* de garantia fundamental, no que tange ao serviço público, o direito de greve sofreu grave limitação na redação do texto constitucional eis que, conforme o art. 37, inc. VII, “*o direito de greve [dos servidores públicos] será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica*”. Novamente citando José Afonso da Silva, tal disposição constitucional “*na prática, é o mesmo que recusar o direito prometido*”². Ora, enquanto a lei regulamentadora do direito de greve do servidor público não é editada, haverá espaço para questionamentos descabidos acerca da possibilidade do exercício deste direito pelo servidor público, bem como quanto a amplitude de seu alcance e quanto a forma de seu exercício. A mora legislativa, neste ponto, vem em prejuízo do exercício do direito constitucional à greve.

Como é sabido, até o momento não foi editada pelo Poder Legislativo a citada “norma específica” que disciplinaria o exercício do direito de greve no serviço público. Em face da ausência de norma regulamentadora do direito de greve no serviço público, e também em face da alteração promovida pela Emenda Constitucional 19/98 – que substitui a exigência de lei complementar por lei específica – o Supremo Tribunal Federal, que antes entendia que o servidor público somente poderia exercer seu direito de greve após a edição de norma regulamentadora, modificou sua jurisprudência para reconhecer que até que seja superada a inércia do legislador, aplica-se, analogicamente e no que couber, à greve no serviço público, a Lei nº 7.783/89 – Lei de Greve –, que regulamenta a greve na

¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 307.

² SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 712.



iniciativa privada. Assim, ante a *mora legislatoris* em regulamentar o inc. VII do art. 37 da Constituição, consolidou-se o entendimento de que o gozo do direito de greve é possível antes da edição da mencionada lei específica. Afinal, como pontua José Afonso da Silva, “o direito de greve (...) existe por força de norma constitucional e não por força da lei (...). Isso significa que enquanto a lei não vem, o direito há que prevalecer em sua amplitude constitucional”³.

A mudança da orientação da Corte Constitucional deu-se, especificamente, no julgamento dos Mandados de Injunção n. 670, 708 e 712, no ano de 2007. Nestes julgamentos foi reiterada a mora legislativa – que permanece até o presente momento e se arrasta por quase 30 anos. Reafirmou-se, também, que o direito de greve se estende ao servidor público e que a omissão legislativa não pode criar obstáculo ao exercício de tal direito fundamental. Reafirmou-se, também, que o direito de greve do servidor público está ainda a depender de lei específica que o regulamente, nos termos do art. 37, inc. VII, da Constituição. Permanece, portanto, a necessidade de que o Legislativo, no exercício de sua atividade típica, edite lei específica de regulamentação do direito de greve do servidor. Os julgamentos, com a determinação de que à greve no serviço público seja aplicada a lei de greve da iniciativa privada, não afastaram a escandalosa mora legislativa do Congresso brasileiro nesta questão.

Mencione-se, ainda, que a ausência de norma regulamentadora do direito de greve no serviço público repercute sobre a forma de compensação do período de paralisação. **Como acima mencionado, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento dos citados Mandados de Injunção, reconheceu a aplicabilidade da Lei de Greve às greves no serviço público. No entanto, este diploma, que preenche provisoriamente a lacuna gerada pela omissão legislativa, não traz qualquer disposição acerca da forma de reposição de trabalho.** Em outras palavras, não há, entre as normas que disciplinam atualmente o exercício do direito de greve a imposição, ao administrador, de determinada a forma de ajuste da compensação. Este tópico também não foi abordado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento dos Mandados de Injunção nº 670, 708, 712.

³ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 713.



A situação de ausência de norma que estabeleça forma de compensação é reconhecida no Parecer 004/2016/CGU/AGU: “(...) enquanto não elaborada norma para regulamentar a greve no serviço público, existe a possibilidade de negociação, como deixou claro o STF, para que possa ser realizado acordo de compensação mediante um plano de trabalho”. Noutro ponto, afirma a Advocacia Geral da União que “não foram enfrentados no julgamento do RE 693.456 outros aspectos sobre os limites da possibilidade de negociação, durante o movimento grevista, tendo o STF deixado claro que a questão depende de uma solução normativa”.

Destaque-se, assim, que não há, no ordenamento jurídico, qualquer norma que determine que a compensação dos dias paralisados deva se dar sob a forma de reposição de horas. A lacuna legislativa, oriunda da omissão do legislador no cumprimento da tarefa por ele incumbida pelo constituinte no art. 37, inc. VII da Constituição, abre espaço para que as entidades sindicais e órgãos da Administração Pública Federal promovam negociação não apenas quanto a possibilidade de compensação, mas também quanto a forma de reposição dos dias paralisados.

II. DA CELEBRAÇÃO DE ACORDO PARA A REPOSIÇÃO DE TRABALHO COMO COSTUME ADMINISTRATIVO

Frente à ausência de norma que defina a forma de compensação/reposição, impende ressaltar que deve prevalecer, nesta situação, a reiterada conduta administrativa da União na relação com as entidades sindicais que, há alguns anos, vem celebrando e dando cumprimento a acordos de compensação de trabalho.

No que tange à Administração Pública Federal, nos anos de 2012 e 2015 (cf. anexos) o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MPOG firmou acordos com a Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil, a FASUBRA, para a reposição do trabalho represado em razão das paralisações de trabalho dos servidores técnico-administrativos das universidades.



O Termo de Acordo nº 02/12, celebrado entre MPOG e FASUBRA em 24 de agosto de 2012, e o Termo de Acordo nº 03/15, formalizado em 06 de outubro de 2015 (há pouco mais de um ano) dispõe de forma idêntica acerca da reposição do trabalho acumulado. Em ambos restou acordado que:

A entidade signatária deste Termo compromete-se a orientar pelo cumprimento do Plano de Reposição de Trabalho referente aos dias não trabalhados por motivo de greve ou paralisações, sob responsabilidade das Instituições Federais de Ensino, a acompanhar a fiel execução, com vistas ao restabelecimento imediato da normalidade na prestação de serviços à sociedade.

O que está bastante explícito nos acordos celebrados é que a reposição deverá seguir Plano de Reposição de Trabalho. Ora, reposição de trabalho é a realização das atividades que não foram realizadas no período que em que se exercia o direito de greve. É cristalino o sentido do texto dos acordos firmados: um Plano de Reposição de Trabalho apenas pode organizar a reposição de trabalho! Apenas uma hermenêutica esdrúxula ou um interprete mal intencionado poderia atribuir outro conteúdo a um Plano de Reposição de Trabalho. Reposição de trabalho jamais será lida como reposição de horas.

Além da evidente menção à reposição de trabalho, os termos ainda reiteraram que os acordos celebrados visaram o “restabelecimento imediato da normalidade na prestação de serviços à sociedade”. Desta simples colocação pode-se concluir que a celebração de acordo não visa compelir o servidor que exerceu seu direito de greve a cumprir a jornada de trabalho prevista em lei muito menos que que tal acordo objetive infligir aos servidores uma punição administrativa, obrigando-os a trabalhar, por exemplo, 10 (dez) horas por dia. Os acordos para a reposição de trabalho tiveram única e exclusivamente o objetivo de encaminhar o trabalho havia acumulado nas unidades administrativas das universidades e, assim, compensar, com o trabalho, a interrupção na prestação do serviço público.

Contudo, a possibilidade de formalização de acordo de compensação de trabalho extrapolou a mera reiteração, como prática administrativa e, **no ano de 2005, foi positivada com a edição do Decreto nº 5.500/05**. Este decreto facultava



aos Ministros de Estado autorizar a compensação dos dias paralisados mediante a elaboração de **plano de reposição de trabalho**^{4,5}. Ainda que a possibilidade da celebração de tais acordos estivesse, nos termos do decreto, restrita aos acordos que fossem formalizados no exercício de 2005, é extremamente relevante que a reposição de trabalho tenha sido autorizada por meio de decreto presidencial.

Ora, estando-se diante de uma gravíssima lacuna legislativa ante a inexistência de norma que determine à Administração a adoção de determinada forma de reposição, é imprescindível o recurso às práticas administrativas consolidadas para que sejam mitigados os danos oriundos do déficit de regulamentação legal.

Pois bem, as fontes do direito administrativo não se restringem às fontes escritas. Há que se considerar a existência de fontes não escritas, tais como os costumes.

Em sentido comum, os costumes podem ser tomados como as práticas e usos reiterados com conteúdo lícito e relevância jurídica. No âmbito da Administração Pública o costume nasce da prática reiterada dos agentes públicos que, por se estenderem no tempo, tornam-se fonte de normas e passam a reger efetivamente as relações travadas no interior da Administração ou as relações do Estado com seus cidadãos.

A melhor doutrina assevera que é possível invocar as práticas administrativas reiteradas (ou costume administrativo) quando houver qualquer deficiência legislativa ou mesmo omissão. Ora, a adoção reiterada de condutas pela

⁴ “Art. 1º É facultado aos Ministros de Estado autorizar, excepcionalmente, no âmbito dos respectivos órgãos e entidades vinculadas, a compensação das faltas ocorridas no presente exercício, decorrentes de participação de servidores em paralisação de serviços públicos, mediante a adoção de plano de reposição de trabalho, com a assistência da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sem prejuízo nas remunerações.” (BRASIL. **Decreto nº 5.500, de 29 de julho de 2005**. Dispõe sobre adoção de planos de reposição de trabalho para compensar faltas ao serviço em decorrência da participação de servidores em paralisação de serviços públicos, e dá outras providências.)

⁵ Em face costumeira celebração de acordos de reposição de trabalho, é com surpresa que recebemos a afirmação da Procuradoria Federal junto à Universidade Federal do Paraná (Nota n. 00324/2016/GAB/PROC/PFUFPR/PGF/AGU) de que a proposta de reposição de trabalho “é situação atípica que refoge da prática dos atos administrativos da administração pública”.



Administração constitui praxe administrativa que, em razão de sua continuidade e diuturnidade, sugere aos administrados que a conduta reiterada está perfeitamente adequada à legalidade bem como gera expectativa de que a Administração aja da mesma forma como agiu anteriormente.

Para que a praxe administrativa seja recepcionada como fonte de direito é necessário, entretanto, que tal costume não contrarie a lei. Havendo harmonia entre os costumes e a norma legal, há que se admitir que a prática reiterada da Administração pode consolidar norma aplicável ao caso concreto.

Nas palavras do eminente administrativista Hely Lopes Meirelles,

No Direito Administrativo Brasileiro o costume exerce ainda influência, em razão da deficiência da legislação. A prática administrativa vem suprindo o texto escrito, e, sedimentada na consciência dos administradores e administrados, a praxe burocrática passa a suprir a lei, ou atua como elemento informativo da doutrina.⁶

Na presente situação o costume constituiria fonte supletiva de normas. A invocação de costumes nestas circunstâncias ocorre em razão de lei omissa. Ou seja, a aplicação de costumes para a integração do ordenamento jurídico tem validade na medida em que completa lacuna normativa. **Estamos, portanto, diante da invocação de costumes *praeter legem* (na falta da lei).**

Quanto à questão que norteia este parecer é preciso salientar, novamente, que, ao mesmo tempo em que se verifica o completo silêncio da lei quanto à forma de compensação, constata-se que a Administração jamais deixou de dar encaminhamento às questões referentes à compensação de trabalho acumulado das centenas de greves já realizadas pelo funcionalismo público. Independente de norma regulamentadora do exercício do direito de greve, **a Administração Pública Federal celebrou e cumpriu acordos de reposição das tarefas acumuladas no período de paralisação sem que qualquer gestor público fosse, com isso, individualmente responsabilizado. É infundado e desarrazoado o temor de que após sucessivos acordos de reposição de trabalho, sem que o julgamento do**

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 34^a ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 48



RE 693.456/RJ tenha avançado sobre a forma de reposição, haveria, repentinamente, a imposição de sanção de qualquer ordem ao dirigente de instituição federal de ensino que, no exercício de seu poder discricionário, formaliza acordo nos mesmos termos daquele celebrado no exercício anterior.

Assim, conclui-se que em face da inexistência de qualquer norma acerca da forma de compensação do trabalho, deve ser adotada, como norma, a conduta reiterada da Administração Pública no sentido de celebrar acordo de compensação de trabalho em vista das tarefas acumuladas no período de paralisação.

III. DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

Acrescente-se, ainda, a necessidade de se resguardar a autonomia universitária, sobretudo a autonomia administrativa das universidades, consagrada pela Constituição Federal em seu art. 207, *caput*⁷. Na situação em apreço a possibilidade do gestor público realizar opção pela forma mais adequada de organizar a reposição do trabalho, levando em conta a realidade institucional de cada universidade, é desdobramento da autonomia administrativa das Universidades.

A autonomia administrativa das universidades brasileiras consiste, “*basicamente, no direito de elaborar normas próprias de organização interna, em matéria didático-científica, de administração de recursos humanos e materiais e no direito de escolher dirigentes*”⁸.

Nas palavras de Anna Candida da Cunha Ferraz,

Consiste a autonomia administrativa universitária no poder de autodeterminação e autonormação relativos à organização e funcionamento de seus serviços e patrimônio próprios, inclusive no que diz respeito ao pessoal que deva prestá-los, e à prática de todos

⁷ “Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”.

⁸ MALISKA, Marcos Augusto. **Comentário ao artigo 207**. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.



*os atos de natureza administrativa inerentes a tais atribuições e necessários à sua própria vida e desenvolvimento. Tais poderes deverão ser exercidos sem ingerência de poderes estranhos à universidade ou subordinação hierárquica a outros entes políticos ou administrativos.*⁹

Sublinhe-se, portanto, que a autonomia administrativa das universidades confere a estas autarquias a possibilidade de estabelecer estatutos e regimentos com vistas à organização do trabalho desenvolvido no interior da instituição. As universidades têm, portanto, competência para, por meio de atos normativos próprios, disciplinar sua organização interna observando o ordenamento jurídico. Assim, a organização dos serviços prestados pelas universidades – sobretudo as universidades públicas – é regida, majoritariamente, pela própria universidade. Não há lei que determine a adoção de organização e procedimentos administrativos uniformes entre as universidades públicas. Cada universidade pode dispor livremente sobre sua organização administrativa, desde que observe a lei.

Avançando no regramento da autonomia universitária a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n. 9.394/96) sublinha a importância da “*força normativa dos estatutos e regimentos universitários e de definir o conteúdo básico da autonomia universitária, particularmente o da autonomia administrativa*”¹⁰. Veja-se:

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

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

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

⁹ FERRAZ, Anna Candida da Cunha. **A Autonomia Universitária na Constituição**. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes5.htm>. Acesso em 14 de dezembro de 2016.

¹⁰ FERRAZ, Anna Candida da Cunha. **A Autonomia Universitária na Constituição**. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes5.htm>. Acesso em 14 de dezembro de 2016.



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

Da leitura dos dispositivos do mencionado diploma legal resta evidente que a autonomia administrativa das universidades lega àquelas autarquias a sua organização administrativa. A título de exemplo, mencione-se que cada universidade, no exercício de sua autonomia administrativa, estabelecerá quantas pró-reitorias serão organizadas na instituição, estabelecerá procedimentos específicos para processar as avaliações de desempenho, fixará normas para a composição de seus conselhos superiores, etc.

Reconhecida a dimensão administrativa da autonomia universitária, deve se admitir a possibilidade de que esta seja invocada a fim de se fundamentar a opção por reposição de trabalho acumulado em razão de greve dos servidores da autarquia.

IV. DA INADEQUADA EQUIPARAÇÃO ENTRE CONTRATO DE TRABALHO E VÍNCULO ESTATUTÁRIO PARA FINS DE FIXAÇÃO DA FORMA DE COMPENSAÇÃO DE DIAS PARALISADOS

Equivocadamente os pareceres da Procuradoria Federal junto à UFPR e da Consultoria Geral da União equiparam o contrato de trabalho, sustentáculo da relação jurídica entre empregado e empregador, e o vínculo estatutário estabelecido entre servidor público e Administração.

A posição da Douta Procuradora Federal Chefe da PF/UFPR, Maria Albertina Carina dos Santos, peca pela atecnia ao afirmar que “os *contratos [sic] dos servidores públicos com a administração pública são regidos por jornada de trabalho ou seja cumprimento de horas e não contratos de tarefas ou produtividade*”. A conclusão da Douta Procuradora leva-a à apressada e superficial conclusão de que o fato de que o regime jurídico estatutário fixa jornada de trabalho em horas impõe a compensação do trabalho acumulado também em horas. Recorre-se ao disposto na Lei nº 8.112/90 e ao Decreto nº 1.590/95 para se afirmar que tais diplomas – que sequer mencionam o exercício do direito de greve – lançariam as bases para o



entendimento de que compensação do trabalho represado durante as greves no serviço público deve se dar em horas.

Inicialmente, cumpre corrigir a imprecisão técnica que macula o parecer da Douta Procuradora: não se pode falar, genericamente, que entre os servidores públicos e a Administração a relação é mediada por vínculo contratual.

Os servidores públicos, entendidos como “*as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração*”¹¹ compreendem os servidores estatutários, os empregados públicos e os servidores temporários. Assim, enquanto os servidores estatutários estão sujeitos ao regime estatutário, os empregados públicos são contratados sob o regime da legislação trabalhista.

Neste ponto é extremamente oportuna a citação de excerto da obra da eminente administrativista Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Di Pietro esclarece que o regime estatutário é:

*(...) estabelecido em lei por cada uma das unidades da federação e modificável unilateralmente desde que respeitados os direitos já adquiridos pelo servidor. Quando nomeados eles ingressam numa situação jurídica previamente definida, à qual se submetem com o ato da posse; não há possibilidade de qualquer modificação das normas vigentes por meio contrato, ainda que com a concordância da Administração e do servidor, porque se trata de normas de ordem pública, cogentes, não derogáveis pela vontade das partes.*¹²

Por outro lado, as normas que regem o vínculo entre o empregado público e a Administração não são de caráter estatutário. Di Pietro é enfática ao afirmar que tais servidores:

*(...) são **contratados** sob regime da legislação trabalhista, que é aplicável com as alterações decorrentes da Constituição Federal. (...) Embora sujeitos à CLT, submetem-se a todas as normas constitucionais referentes a requisitos para a investidura, acumulação*

¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício; FERRAZ, Luciano de Araújo. **Servidores Públicos na Constituição Federal**. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 5.

¹² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício; FERRAZ, Luciano de Araújo. **Servidores Públicos na Constituição Federal**. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 6.



de cargos, vencimentos, entre outras previstas no Capítulo VII, do Título III, da Constituição. (grifo do original)

Não há que se falar, portanto, em “*contratos dos servidores com a administração pública*”. A imprecisão técnica do emprego do termo “contrato” para se referir ao vínculo estatutário entre servidor e Administração Pública pode ensejar a confusão entre regimes jurídicos que se aproximam em muitos pontos – sobretudo no que tange aos direitos dos trabalhadores celetistas que se entendem aos servidores estatutários – mas que, em sua essência, são diferentes.

No entanto, para além da displicência conceitual do parecer da Douta Procuradora, há que se sublinhar o equívoco na invocação de dispositivos da Lei nº 8.112/90 e do Decreto nº 1.590/95 como fundamentos para a defesa da tese segundo a qual na formalização de acordo de reposição de dias paralisados em função da greve, “*deverá [a administração da UFPR] dar cumprimento à reposição em horas da jornada de trabalho diário*”. De acordo com a simplíssima interpretação da Douta Procuradora, é porque a lei estabelece jornada de trabalho em horas que a eventual compensação dos dias paralisados deve ser em horas.

A Lei nº 8.112/90 dispõe genericamente sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. A referida lei dispõe sobre formas de investidura, sobre subsídios e remuneração, sobre acumulação de cargos, sobre exoneração, etc. Já o Decreto nº 1.590/95, dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais. Como acima mencionado, nenhum destes diplomas legais não faz qualquer menção ao exercício do direito de greve ou qualquer outra situação de interrupção da prestação de serviço público. Não constitui finalidade destes conjuntos de normas regulamentar especificamente o exercício do direito de greve. Tais diplomas legais sequer fornecem ao aplicador da lei arcabouço normativo adequado a regulamentação do exercício do direito de greve, bem com as consequências jurídicas dele decorrentes.

Assim é que a omissão legislativa em editar a lei de greve no serviço é constantemente reafirmada pelos tribunais superiores. Atualmente não há qualquer



norma específica que fixe regras para o exercício do direito de greve. E não há, por óbvio, nenhuma norma que disponha sobre a forma de resolução do conflito instaurado entre servidor e Administração em razão da deflagração da greve. Já havíamos concluído desta forma no tópico inicial deste parecer.

Mencionando o corrente entendimento do Supremo Tribunal Federal afirmamos que é unânime na jurisprudência das Cortes Superiores o entendimento de que o direito de greve é garantido aos servidores na forma do art. 37, VII da Constituição Federal. No entanto, até que sobrevenha regramento próprio, a Lei n. 7.783/93 será aplicada nestes casos.

Tendo em conta que a polêmica em torno da forma de compensação dos dias paralisados decorre do exercício do direito de greve, é na Lei n. 7.783/93 em que se deverá procurar normas que balizem a solução deste impasse e não na Lei nº 8.112/90 ou no Decreto nº 1.590/95, normas cujo objeto é estranho ao assunto em questão.

Orientando-se pelo decidido nos Mandados de Injunção n. 670, 708 e 712, no Supremo Tribunal Federal, é que no próprio julgamento do RE 693.456/RJ esta mesma Corte entendeu que, deflagrada a greve do servidor público, podem ser aplicados os efeitos jurídicos do art. 7º da Lei n. 7.783/93, qual seja, a suspensão do “contrato de trabalho” pela interrupção da prestação de serviços.

A analogia é questionável¹³ pelas razões acima apontadas, contudo, se os aplicadores da lei estivessem radicalmente comprometidos com a coerência dos argumentos que utilizam e deveriam seguir a leitura do art. 7º da Lei de Greve: “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**”. Ora, no âmbito das relações entre empregado e empregador, a greve gera a suspensão do contrato, mas a relação de emprego não fica carente de norma que a organize. Suspenso o contrato de trabalho, a relação de emprego passa a ser regida por os acordos, convenções, etc.

¹³ O próprio Parecer 004/2016/CGU/AGU reconhece o dificuldade de aplicação analógica no art. 7º da Lei n. 7.783/89: “50. Ainda que no caso do servidor estatutário não se possa falar tecnicamente em um ‘contrato de trabalho’, seria possível aplicar os efeitos jurídicos do art. 7º da Lei nº 7.783/89 ao empregado público e ao servidor público”



Ainda que no âmbito da administração pública a negociação coletiva seja bastante questionada e que se considere impossível a celebração de acordo coletivo, não se pode apagar do texto do art. 7º sua parte final. É extremamente relevante o espaço que a Lei de Greve reserva aos acordos e convenções quando da deflagração de greve. O encaminhamento que o art. 7º dá à situação de suspensão do contrato de trabalho não é, estritamente, a suspensão dos pagamentos, mas, também, a substituição do contrato de trabalho pelos acordos e convenções.

A circunstância apreciada no presente parecer também pode ser apreciada a partir deste norte colocado pela Lei nº 7.783/89, com o prestígio conferido aos acordos e convenções ante a ausência de norma reguladora: **inexistindo qualquer regra acerca da forma como devem ser compensados os dias paralisados, deve prevalecer a forma anteriormente acordada.**

Ante aos argumentos expostos, conclui-se pela legalidade da celebração de acordo de reposição *de trabalho* em razão da adesão dos servidores públicos a movimento grevista.

É o parecer.

Curitiba, 15 de dezembro de 2016.

Henrique Kramer
OAB/PR 83.330

Anderson Marcos dos Santos
OAB/PR 83.689

Vitor de Carvalho Paes Leme
OAB/PR 72.435

Maurício Corrêa de Moura Rezende
OAB/PR 82.470

Ramon Prestes Bentivenha
OAB/PR 68.847 – OAB/DF 42.658