



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PETIÇÃO Nº 6839 - DF (2008/0261816-5)

RELATOR : **MINISTRO JOÃO OTÁVIO DE NORONHA**
REQUERENTE : DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE
TRANSPORTES - DNIT
PROCURADOR : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL - PGF
REQUERIDO : CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO
PÚBLICO FEDERAL
ADVOGADO : JOSE LUIS WAGNER E OUTRO(S) - DF017183

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. DIREITO DE GREVE. ABUSIVIDADE. INDENIZAÇÃO. POSSIBILIDADE DOS DESCONTOS DOS DIAS PARADOS. ACORDO COLETIVO. DESCUMPRIMENTO. NÃO COMPROVAÇÃO.

1. É ilegal movimento paredista decretado em plena vigência de acordo coletivo, sem ter ocorrido o descumprimento de suas cláusulas, pois deflagrado à revelia das disposições da Lei. n. 7.783/1989.

2. A hipótese de empregador, mesmo que seja órgão público, conceder mais benefícios a empregados/servidores do que os estipulados em acordo coletivo não justifica a legalidade de greve deflagrada sob argumento de descumprimento de acordo.

2.1. Os sindicatos existem para defender direitos dos representados e buscar melhores condições de empregabilidade, não para limitar ou direcionar a categoria que representam. Isso seria completa inversão de valores.

3. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE n. 693.456/RS, submetido ao rito da repercussão geral, consolidou a orientação de que a administração deve proceder ao desconto dos dias de paralisação decorrentes do exercício do direito de greve pelos servidores públicos, permitida a compensação em caso de acordo.

4. É abusiva a greve decretada sob o subterfúgio de descumprimento de acordo coletivo, quando isso serve para inovar as reivindicações.

5. Pedido procedente. Movimento paredista declarado ilegal.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da TERCEIRA SEÇÃO do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, deferir o pedido, autorizando os descontos dos dias paralisados e a indenização sob encargo do órgão sindical, fixada em R\$ 100.000, 00, atualizados a partir da publicação da presente decisão, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Sebastião Reis Júnior, Rogerio Schietti Cruz, Reynaldo Soares da Fonseca, Ribeiro Dantas, Antonio Saldanha Palheiro, Joel Ilan Paciornik, Felix Fischer e Laurita Vaz votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Nefi Cordeiro.

Brasília, 10 de março de 2021.

MINISTRO JOÃO OTÁVIO DE NORONHA
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PETIÇÃO Nº 6839 - DF (2008/0261816-5)

RELATOR : **MINISTRO JOÃO OTÁVIO DE NORONHA**
REQUERENTE : **DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES - DNIT**
PROCURADOR : **PROCURADORIA-GERAL FEDERAL - PGF**
REQUERIDO : **CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL**
ADVOGADO : **JOSE LUIS WAGNER E OUTRO(S) - DF017183**

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. DIREITO DE GREVE. ABUSIVIDADE. INDENIZAÇÃO. POSSIBILIDADE DOS DESCONTOS DOS DIAS PARADOS. ACORDO COLETIVO. DESCUMPRIMENTO. NÃO COMPROVAÇÃO.

1. É ilegal movimento paredista decretado em plena vigência de acordo coletivo, sem ter ocorrido o descumprimento de suas cláusulas, pois deflagrado à revelia das disposições da Lei. n. 7.783/1989.

2. A hipótese de empregador, mesmo que seja órgão público, conceder mais benefícios a empregados/servidores do que os estipulados em acordo coletivo não justifica a legalidade de greve deflagrada sob argumento de descumprimento de acordo.

2.1. Os sindicatos existem para defender direitos dos representados e buscar melhores condições de empregabilidade, não para limitar ou direcionar a categoria que representam. Isso seria completa inversão de valores.

3. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE n. 693.456/RS, submetido ao rito da repercussão geral, consolidou a orientação de que a administração deve proceder ao desconto dos dias de paralisação decorrentes do exercício do direito de greve pelos servidores públicos, permitida a compensação em caso de acordo.

4. É abusiva a greve decretada sob o subterfúgio de descumprimento de acordo coletivo, quando isso serve para inovar as reivindicações.

5. Pedido procedente. Movimento paredista declarado ilegal.

RELATÓRIO

O DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES propôs "Ação Declaratória de Ilegalidade de Greve Cumulada com Ação Cominatória de Obrigação de Fazer e Não-Fazer e Ação Condenatória" contra a CONFEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL (CONDSEF).

Informa o autor que a ação foi ajuizada em cumprimento ao disposto no art. 806 do CPC e tem por objetivo a declaração de ilegalidade do movimento grevista dos servidores do DNIT iniciado em 6/10/2008.

Alternativamente, pretende o estabelecimento dos limites, com a determinação de que seja mantida no trabalho, nos dias de greve, equipe com número suficiente de servidores para manter as obras sobre o comando da autarquia, considerando-se os parâmetros normativos traçados pelo precedente originário do Supremo Tribunal.

Aduz que a Medida Provisória n. 441, de 29/8/2008, no art. 63 e seguintes, promoveu a reestruturação remuneratória das carreiras do DNIT. Mas, em 2/10/2008, a CONDSEF encaminhou ofício ao diretor-geral do DNIT, informando que houve quebra do acordo firmado entre o Governo e a Confederação; em razão disso, decidiu entrar em greve por tempo indeterminado, a partir do dia 6/10/2008.

Sustenta que a pauta de reivindicações da CONDSEF não guarda semelhança com o acordo firmado entre os servidores da autarquia e a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Também afirma que a paralisação não observou os requisitos da Lei n. 7.783/1989; que a greve é abusiva e ilegal, pois não houve convocação da assembleia geral para deliberação sobre a paralisação; também não houve nenhuma tentativa de negociação prévia.

Requer a responsabilização da requerida pelos prejuízos ocasionados pela greve, a observação das disposições do art. 9º da Lei n. 7.783/1989 na eventual hipótese de se julgar legal a paralisação e o desconto remuneratório dos dias paralisados.

Contestação às fls. 181-188.

Parecer do MPF pela procedência do pedido (fls. 291-302).

É o relatório.

VOTO

Inicialmente cumpre destacar que o DNIT ajuizou ação cautelar inominada em desfavor da CONDSEF, autuada como MC n. 14.857/DF, objetivando a suspensão da greve até o julgamento a respeito da legalidade ou não da greve, nos termos dos arts. 3º e 4º, *caput*, da Lei n. 7.783/1989.

A suspensão da greve foi decidida pelo relator à época, Ministro Jorge Mussi, que, em liminar, determinou o retorno imediato dos servidores ao trabalho sob pena de multa diária de 50 mil.

Posteriormente, constatado o encerramento do movimento paredista em 28/10/2008, com o retorno dos servidores a suas atividades, julgou-se prejudicada a referida cautelar por perda superveniente de objeto, de forma que o pleito de suspensão do movimento grevista formulado neste feito perdeu o objeto.

I - ILEGITIMIDADE PASSIVA

A CONDSEF sustenta que não é parte legítima para figurar no polo passivo da presente ação, por não ter sido a responsável pela deflagração do movimento paredista (fl. 182).

Contudo, às fls. 25-27, encontram-se os ofícios dessa Confederação sobre informação da deflagração da greve, bem como solicitação de instauração de processo negocial.

Ademais, às fls. 32-33, verifica-se sua participação no termo de acordo celebrado com o Governo, sendo esse o acordo considerado descumprido, a justificar o movimento paredista.

Portanto, essa preliminar fica afastada.

II - INCOMPETÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O Ministério Público Federal, no parecer de fls. 291-302, esclareceu a questão da competência do Superior Tribuna de Justiça para o julgamento do feito, destacando que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento dos Mandados de Injunção n. 670/DF, 708/DF e 712/DF, reconheceu a omissão legislativa sobre a questão da greve no serviço público e determinou a aplicação da Lei n. 7.783/1989 aos servidores públicos civis. Também decidiu aplicar subsidiariamente a Lei n. 7.701/1988 no que tange à competência para julgar referidos conflitos.

Desse modo, por aplicação analógica do art. 2º, I, *a*, da Lei n. 7.701/1988, o Superior Tribunal de Justiça, em 11/5/2011, nos autos da Pet n. 7.933/DF, reconheceu sua competência originária para examinar questões relacionadas à greve de servidores públicos quando a lide envolver movimento

paredista:

- a) que tenha âmbito nacional;
- b) que atinja mais de uma região da Justiça Federal;
- c) que compreenda mais de uma unidade da Federação (EDcl na Rcl n. 4.315/RS, relator Ministro Castro Meira, Primeira Seção, DJe de 27/9/2011).

Portanto, o STJ é competente para o conhecimento e julgamento do presente feito, pois a greve dos servidores do DNIT foi decretada para ter abrangência nacional. Conforme consta do documento de fl. 30, “[...] a categoria decidiu a nível nacional entrar em greve a partir do dia 06/10/2008”.

Mesmo que não tenha o autor da ação demonstrado que houve adesão à greve de servidores de outros Estados, como sustentou a CONDSEF em sua contestação, ainda sim, o movimento de paralisação foi comunicado aos órgãos afetados como sendo de ordem nacional.

III - MÉRITO

Na decisão que concedeu a liminar na MC n. 14.857, mesmo em análise perfunctória, mas adequada àquele momento processual, concluiu-se que a deflagração da greve em questão, antes de aguardar as conclusões do encontro realizado com a administração, caracterizava ofensa ao disposto no art. 3º da Lei n. 7.783/1989, pela ausência de tentativa de negociação entre os interessados. O artigo está assim redigido:

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

Na verdade, aqueles fatos indicados na MC n. 14.857/89 não sofreram alteração no sentido de conferir ao movimento paredista o atendimento dos requisitos em lei exigidos.

Com efeito, conforme se verifica dos documentos de fls. 28-32, a CONDSEF comunicou ao DNIT, no dia 2/10/2008, a decisão de greve a partir do dia 6/10/2008, afirmando que houve quebra de acordo firmado entre o Governo e a Confederação. Também fez a comunicação ao Ministério do Planejamento no dia 3/10/2008.

Diante disso, não há como desconsiderar as palavras no MPF em seu parecer (fl. 294):

O prazo exíguo observado entre a comunicação do movimento paredista e a data marcada para o início da greve (48 a 72 horas abarcando um final de semana) indica que a Confederação Sindical não tentou de forma efetiva solucionar o conflito de interesses antes de decidir pela paralisação das atividades.

Na comunicação de greve ao DNIT, a CONDSEF listou uma série de reivindicações:

- realização imediata de concurso público;
- revisão das tabelas remuneratórias de forma a adequá-las à posição estratégica do DNIT no cenário nacional;
- pagamento imediato de 80 pontos a título de gratificação de desempenho a todos os servidores do DNIT;
- regulamentação imediata das gratificações de desempenho de qualificação;
- extensão da gratificação de qualificação a todos os servidores de nível médio;
- paralisação imediata do processo de contratação de servidores temporários;
- estruturação do DNIT, abrangendo: estrutura física; definição de atribuições das carreiras e cargos; incorporação das administrações hidroviárias na estrutura hierárquica do DNIT; instituição de política de capacitação para o servidores; implementação da comunicação de avaliação do estágio probatório; homologação dos aprovados em estágio probatório; e provimento dos cargos de admissão níveis de DAS de 1 a 4 exclusivamente por servidores do DNIT;
- inclusão dos 30 servidores do DNIT no plano especial de cargos;
- otimização das funções gratificadas;
- instituição de parâmetros para realização de concurso interno para remoção;
- recuperação do patrimônio físico do DNIT.

Todavia, o acordo dito como descumprido basicamente contém cláusulas sobre remuneração.

A cláusula primeira do acordo já esclarece (fl. 32):

O presente termo de acordo visa assegurar a revisão da tabela de remuneração dos servidores das carreiras e do Plano Especial de Cargos do DNIT, de que trata a Lei número 11.171, de 2 de setembro de 2005, na forma das tabelas constantes do Anexo I, com efeito financeiro de julho de 2008, julho de 2009 e julho de 2010.

As outras cláusulas referem-se à gratificação de desempenho e à criação de grupo de trabalho e representação sindical. Portanto, comparando a pauta de reivindicações com as cláusulas do acordo, não se observa descumprimento que justifique o movimento paredista.

Em sua contestação, a Confederação sindical afirma que ao acordo referido pelo DNIT foram acrescentados outros acordos e cita os Anexos XXIV e XXV. Afirma que esses acordos não foram cumpridos no que se refere aos servidores de nível superior da categoria.

Sustenta que os valores entre piso e teto foram fixados em R\$ 2.733,25 e R\$ 3.534,75. Contudo, o DNIT estava procedendo à remuneração, observando R\$ 3.075,42 e R\$ 5.367,20, entre piso e teto, por força da MP n. 441/2008. Ou seja, para a Confederação sindical, a remuneração a maior do que a ajustada justifica o movimento grevista em razão da possibilidade de serem criadas distorções futuras.

Ora, justificar a deflagração de greve no fato de os servidores receberem um pouco mais do que o acordado é algo realmente inusitado. Se pelo menos essa argumentação tivesse sido acompanhada da indicação de algum tipo de ilegalidade no ato do DNIT, poder-se-ia considerar algumas consequências, mas não da ordem de legitimar o movimento paredista. Não bastasse isso, a Confederação, em sua contestação, argumentou que essa remuneração criaria dificuldades futuras de eventuais negociações. Veja-se (fl. 185):

É que uma vez aprofundado o fosso entre as menores e as maiores remunerações existentes no órgão, é dificultada sobremaneira uma solução futura para o fato de a autarquia contar com tantas tabelas salariais distintas, em prejuízo do tratamento isonômico que deveria reger o pagamento de seus funcionários.

Essa argumentação mais reforça a **ilegalidade** da greve deflagrada, já que não guarda relação com as apontadas reivindicações indicadas na comunicação de greve, nem mesmo com as cláusulas do acordo tido por descumprido. Ademais, o fato de o empregador conceder maiores benefícios, evidentemente, não é motivo suficiente para a deflagração de movimento paredista.

No que tange à questão da isonomia de tratamento entre os servidores, cabe observar que a remuneração contra a qual se insurge a entidade sindical, abrange todo o nível superior da categoria. Além disso, não há, no acordo, previsão de remuneração por proporcionalidade, de forma que não há como identificar descumprimento nesse sentido.

De qualquer forma, os fundamentos desenvolvidos na Contestação em nada são coincidentes com a pauta de reivindicações da Confederação como justificativa da deflagração do movimento paredista. Para determinar a legalidade ou não de tal movimento, é a pauta de reivindicações que deve ser considerada. Como demonstrado, essa pauta não guarda correspondência com o acordo tido por descumprido.

Portanto, seja pela não comprovação de que houve tentativas de composição, seja pela falta de apontamentos de motivos comprovadamente legais para a deflagração do movimento paredista, ele se apresenta ilegal.

IV - INDENIZAÇÃO PELOS PREJUÍZOS CAUSADOS AOS COFRES PÚBLICOS

O direito de greve é assegurado constitucionalmente (art. 9º da Constituição Federal), porém a Carta Magna também prevê a responsabilização por eventuais abusos:

Art. 9º. 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.

[...]

§ 2º Os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei.

Conclui-se que a indenização não decorre meramente da declaração de ilegalidade de uma greve, pois a norma constitucional inseriu o termo “abusos”.

A Lei n. 7.783/1989 estabelece, no art. 14, o seguinte:

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

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

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

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

Pela referida lei, configura-se abuso do direito de greve o não cumprimento de exigências formais e materiais nela estabelecidas.

No caso presente, houve abusividade de ordem formal: em primeiro lugar, pela ausência de tentativa de negociação coletiva antes da deflagração do movimento; em segundo lugar, pela comunicação em prazo exíguo, demonstrando a falta de interesse em negociar.

Também a abusividade tocou o campo material, já que a deflagração do movimento grevista foi feita na vigência de norma coletiva, e a Confederação responsável pelo movimento indicou reivindicações que não constavam desse normativo.

Soma-se a isso a justificativa apresentada na contestação de estar sendo conferida aos servidores remuneração melhor e mais alta, em descumprimento de acordo.

Assim, considera-se abuso do direito de greve a não observância das normas inseridas na Lei n. 7.783/1989. Confira-se julgado:

DISSÍDIO COLETIVO – ABUSIVIDADE DA GREVE.

Constitui abuso do direito de greve a paralisação, na vigência de convenção coletiva, sem que haja a superveniência de fato novo que modifique substancialmente a relação de trabalho.

Recurso Provido. (TST, RODC n. 20149200300002005, relator Ministro Carlos Alberto Reis de Paula, DJ de 9/9/2005.)

Considerando esses fatos, fixo a indenização de responsabilidade da entidade sindical em R\$ 100 mil.

V - DESCONTO DOS DIAS PARADOS

É permitido o desconto ou a compensação dos dias paralisados em razão da greve, conforme demonstra o precedente abaixo:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO DE GREVE. REPERCUSSÃO GERAL. RE 693.456/RS, REL. MIN. DIAS TOFOLLI, DJE 27.10.2016. POSSIBILIDADE DOS DESCONTOS DOS DIAS PARADOS, PERMITIDA A COMPENSAÇÃO EM CASO DE ACORDO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO DO IMPETRANTE NÃO COMPROVADO E SEM AMPARO NA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DESTA CORTE E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO ORDINÁRIO DO SINDSEMP/MG A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. O Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 693.456/RS, Rel. Min. DIAS TOFOLLI, DJe 27.10.2016, em sede de Repercussão Geral, consolidou a orientação de que a Administração deve proceder ao desconto dos dias de paralisação decorrentes do exercício do direito de greve pelos Servidores Públicos, em virtude da suspensão do vínculo funcional que dela decorre, permitida a compensação em caso de acordo.

2. Da mesma forma é firme a orientação desta Corte Superior de que, no caso de greve, não há impedimento ou ilegalidade no desconto dos dias parados. Precedentes: AgRg no REsp 1295289/CE, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe 8.2.2017; AgInt no REsp. 1.608.657/DF, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 19.12.2016; RMS 49.339/SP, Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO, DJe 20.10.2016; REsp. 1.616.801/AP, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 13.9.2016; EDcl no AgRg no AgRg no REsp. 1.497.127/SC, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 25.5.2016.

3. No caso dos autos, o impetrante não se desincumbiu de trazer aos autos qualquer prova de ato abusivo da Administração ou de tentativas frustradas de acordo, nem comprovou qualquer ato ilegal por conta do Estado, o que impede o reconhecimento do direito líquido e certo almejado.

4. Recurso Ordinário do SINDSEMP/MG a que se nega provimento. (RMS n. 51.635/MG, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, DJe de 19/4/2017.)

Portanto, admissíveis os descontos postulados pelo autor, devendo ser efetuada a compensação na hipótese de ter havido acordo a respeito.

Abre-se exceção na hipótese de que os servidores não tenham conseguido adentrar o recinto do trabalho ante impedimentos físicos, tais como eventuais bloqueios de acesso, de que não tenham participado.

Tudo deverá ser apurado em liquidação.

VI - CONCLUSÃO

Verificada, assim, a incompatibilidade do movimento paredista ora questionado com os termos da Lei n. 7.783/1989, **julgo procedente o pedido para declarar a greve ilegal.**

Autorizo os descontos dos dias paralisados e a indenização sob encargo do órgão sindical, que fixo em R\$ 100 mil, atualizados a partir da publicação da presente decisão.

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
TERCEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2008/0261816-5

PROCESSO ELETRÔNICO

Pet 6.839 / DF

Número Origem: 200802307248

PAUTA: 10/03/2021

JULGADO: 10/03/2021

Relator

Exmo. Sr. Ministro **JOÃO OTÁVIO DE NORONHA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro NEFI CORDEIRO

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. HAROLDO FERRAZ DA NOBREGA

Secretário

Bel. GILBERTO FERREIRA COSTA

AUTUAÇÃO

REQUERENTE : DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE
TRANSPORTES - DNIT

PROCURADOR : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL - PGF

REQUERIDO : CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DOS TRABALHADORES NO
SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

ADVOGADO : JOSE LUIS WAGNER E OUTRO(S) - DF017183

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

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr. Valmir Floriano Vieira de Andrade sustentou oralmente pela parte requerida:
Confederação Brasileira dos Trabalhadores no Serviço Público Federal.

CERTIDÃO

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

A Terceira Seção, por unanimidade, deferiu o pedido, autorizando os descontos
dos dias paralisados e a indenização sob encargo do órgão sindical, fixada em R\$
100.000,00, atualizados a partir da publicação da presente decisão, nos termos do voto do
Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Sebastião Reis Júnior, Rogerio Schietti Cruz, Reynaldo Soares
da Fonseca, Ribeiro Dantas, Antonio Saldanha Palheiro, Joel Ilan Paciornik, Felix Fischer e
Laurita Vaz votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Nefi Cordeiro.