

Excelentíssimo Senhor Juiz Diretor do Foro
MIGUEL ANGELO DE ALVARENGA LOPES
Seção Judiciária de Minas Gerais
Belo Horizonte - MG

CÓPIA

JF/MG 02/OUT/2014 17:37 24292429

SEAPA 00000000

Ementa: Constitucional e Administrativo. Servidores Públicos. Greve. Corte remuneratório. Ilegalidade. Necessidade de compensação. Metas de produtividade.

**SINDICATO DOS TRABALHADORES DO PODER
JUDICIÁRIO FEDERAL NO ESTADO DE MINAS GERAIS – SITRAEMG**, CNPJ nº 25.573.338/0001-63, com domicílio em Belo Horizonte/MG, à Rua Euclides da Cunha, nº 14, Bairro Prado, CEP 30411-170, por sua Coordenação-Geral, com fundamento no inciso III do artigo 8º da Constituição e Lei nº 9.784, de 1999, apresenta **REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO**, conforme segue.

1. DA SÍNTESE DO OBJETO E DA LEGITIMIDADE

O requerente congrega servidores vinculados aos órgãos da Justiça Federal em Minas Gerais (estatuto incluso) e age em favor da categoria para negociar os dias parados em razão da greve por tempo indeterminado deflagrada em 08 de setembro de 2014 (edital em anexo), e demais paralisações por tempo determinado, chamadas de “Apagões” (editais também em anexo), e, caso se entenda por compensação, que esta seja feita por metas de produtividade, com a identificação de focos de serviço represado, e convocação de mutirões para cumprir o serviço parado.

Trata-se, portanto, da defesa de interesse ou direito coletivo¹ da

¹ Em atenção ao artigo 81, parágrafo único, II, da Lei 8.078, de 1990, está-se diante de um interesse ou direito coletivo quando “*todos os co-titulares dos direitos mantêm relações jurídicas ou vínculos jurídicos formais com a parte contrária, ou seja, a parte contra a qual se dirige a pretensão ou o pedido*” ou em razão “*de uma relação jurídica base que une os sujeitos entre si, de modo a fazer com que eles integrem grupo, classe ou categoria diferenciada de pessoas determinadas ou determináveis com interesses convergentes sobre o mesmo bem indivisível (jurídica ou faticamente), independente de manterem ou não vínculo jurídico com a parte contrária*”, conforme leciona Alcides A. Munhoz da Cunha (Evolução das Ações Coletivas no Brasil. Revista de Processo, n. 77, 1995, p. 229). Pedro Lenza (Teoria Geral da Ação Civil Pública. São Paulo, RT, 2003, p. 71), explica sobre a indivisibilidade dos bens sobre os quais convergem os interesses coletivos: “*Em relação aos interesses coletivos, a indivisibilidade dos bens é percebida no âmbito interno, dentre os membros do grupo, categoria ou classe de pessoas. Assim, o bem ou interesse coletivo não pode ser partilhado internamente entre as pessoas ligadas por uma relação jurídica-base ou por um vínculo jurídico; todavia externamente, o grupo, categoria ou classe de pessoas, ou seja, o ente coletivo, poderá partir o bem, exteriorizando o interesse da coletividade.*”

categoria sintetizada na entidade sindical²; senão, de direitos individuais homogêneos dos servidores interessados, porque “decorrentes de origem comum”³, hipóteses que, indistintamente, alcançam legitimidade ativa extraordinária ao sindicato, porquanto pleiteia, em nome próprio, direito alheio, assim autorizado por lei (artigo 6º, do Código de Processo⁴).

A exigida autorização legislada vem da Constituição da República, cujo artigo 8º, III, atribui aos sindicatos “a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas”, tal que o Supremo Tribunal Federal já decidiu que “os sindicatos têm legitimidade processual para atuar na defesa de todos e quaisquer direitos subjetivos individuais e coletivos dos integrantes da categoria por ele representada”⁵.

2. DA DISCUSSÃO DO OBJETO

Porque os servidores congregados estão há quase 8 anos sem reajuste salarial e há mais de uma década sem reposição das perdas inflacionárias, a longa espera da aprovação do Projeto de Lei nº 6.613, de 2009 (novo plano de cargos e salários), da Câmara dos Deputados, os servidores filiados exerceram o legítimo direito que a Constituição da República lhes confere e deflagraram paralisação por tempo indeterminado a partir do dia 8 de setembro de 2014 (suspensa no dia 17 do mesmo mês), bem como realizaram diversos apagões (paralisações por tempo determinado em dias específicos), com o preenchimento dos requisitos da Lei nº 7.783, de 1989, aplicável ao caso por força dos mandados de injunção 670, 708 e 712 do Supremo Tribunal Federal.

² A possibilidade de proteção coletiva dos direitos e interesses de parte da categoria representada pela entidade de classe é afirmada na Súmula 630 do Supremo Tribunal Federal: “A entidade de classe tem legitimidade para o mandado de segurança ainda quando a pretensão veiculada interesse apenas a uma parte da respectiva categoria”.

³ Em atenção ao artigo 81, parágrafo único, III, da Lei 8.078, de 1990, está-se diante de direitos individuais homogêneos, quando um direito eminentemente individual foi erigido à categoria de interesses metaindividuais meramente para fins de tutela coletiva. A transindividualidade do direito individual homogêneo é legal ou artificial. Pode-se dizer “acidentalmente coletivos” os direitos individuais homogêneos, porquanto os sujeitos são perfeitamente identificados ou identificáveis e a união entre aqueles coletivamente tutelados decorrerá de uma situação fática de origem comum a todos. Pedro Lenza (Teoria Geral da Ação Civil Pública. São Paulo, RT, 2003, p. 71) entende que os interesses individuais homogêneos “*caracterizam-se por sua divisibilidade plena, na medida em que, além de serem os sujeitos determinados, não existe, por regra, qualquer vínculo jurídico ou relação jurídica-base ligando-os*”; ao passo que Ada Pellegrini Grinover (Código de Defesa do Consumidor comentado, 7. Ed., Rio de Janeiro, Forense, 1998, p. 813) posiciona-se em sentido contrário: “*Isso significa, no campo do direito processual, que, antes das liquidações e execuções individuais (...), o bem jurídico objeto de tutela ainda é tratado de forma indivisível, aplicando-se a toda a coletividade, de maneira uniforme, a sentença de procedência ou improcedência.*”

⁴ Código de Processo Civil: “Art. 6º Ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei.”

⁵ “(...) **O Plenário do Supremo Tribunal Federal deu interpretação ao art. 8º, III, da Constituição e decidiu que os sindicatos têm legitimidade processual para atuar na defesa de todos e quaisquer direitos subjetivos individuais e coletivos dos integrantes da categoria por ele representada.** (...)” (STF, Primeira Turma, AgReg-RE 197029/SP, Ministro Ricardo Lewandowski, j. 13/12/2006, DJ 16/02/2007, p. 40)

Assim, após este primeiro momento de greve por tempo indeterminado, vem o SITRAEMG, discutir as principais alternativas a serem adotadas, em nome dos servidores que efetivamente aderiram ao movimento paredista.

2.1. Da necessidade da compensação

Um dos reflexos da instituição do regime democrático de direito foi o de conceber a greve dos servidores públicos, antes havida como ilícito e depois uma mera liberdade, como um direito social instrumental de defesa coletiva dos seus interesses, para equacionar a hipossuficiência desses trabalhadores frente ao poderio da administração, conforme se depreende da combinação do inciso VII do artigo 37 e artigo 9º, todos da Constituição da República⁶.

Em que pese o fato de a administração judiciária ser serviço que deve obediência ao princípio da continuidade “pois com ela está a estabilidade das relações sociais e toda uma ordem jurídica”⁷, a greve dos servidores do Poder Judiciário é uma justa causa de suspensão das atividades da administração judiciária. No entanto, não se pode tirar de tela as demandas pendentes ao tempo das paralisações, as quais merecem efetiva continuidade, vez que o direito à prestação de serviços não se perde com o movimento paredista.

Mesmo em um cenário de deflagração de greve, há que se ater ao fato de que a Administração judiciária é serviço público essencial e tutela o pleno exercício da cidadania. Sendo assim, não pode ser reduzida ou anulada, sob pena de desmunicar o direito fundamental à inafastabilidade e à efetividade da tutela jurisdicional.

Vale dizer, a administração é um serviço público *uti universi* e essencial que, se for suspenso, suprimido ou prestado de modo ineficaz, acarreta inconstitucionalidade por vacilar com os administrados que clamam pelo serviço do Estado, haja vista ser a administração judicial uma necessidade inadiável da comunidade.

Não incorre em redundância a doutrina majoritária que adjetiva todo serviço público como essencial principalmente por ser voltado ao público,

⁶ Constituição da República: 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. § 1º - A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade. § 2º - Os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei. Art. 37 (...) VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;

⁷ CONCEIÇÃO, Rodrigo. **Dos direitos e garantias fundamentais e a continuidade do serviço público essencial**. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 146, 29 nov. 2003 Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4520>>. Acesso em: 10 abr. 2012



condição que invoca o caráter da essencialidade. “Sendo público e essencial, em outras palavras, possui caráter real e concreto de urgência, isto é, necessidade concreta e efetiva de sua prestação.”⁸

Bem por isso que o Supremo Tribunal Federal não tratou da aplicabilidade dos artigos 10 e 11 da Lei 7.783⁹ à greve dos servidores, **porque todo o serviço público é atividade essencial, vale dizer, no serviço público, a greve só é possível se assegurada a prestação dos próprios serviços públicos.**¹⁰

Dada a essencialidade da administração pública, a Constituição da República não só lhe dedica um capítulo inteiro como também dispõe em seu inciso XII do artigo 93 que a atividade jurisdicional será ininterrupta, donde se percebe que a administração judiciária é o serviço que mais deve obediência ao princípio da continuidade, “pois com ela está a estabilidade das relações sociais e de toda uma ordem jurídica”.¹¹

No que tange ao corte remuneratório dos servidores que participaram da greve com base no art. 7º Lei nº 7.783, de 1989, há que se considerar que a aplicação ordenada do dispositivo também não pode ocorrer como fundamentadora do imediato corte remuneratório, porque apenas foi cogitada a possibilidade do desconto, e não taxado como um efeito certo da paralisação, conforme se nota:

(...) 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*) (MI 670, relator p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe-206 30/10/2008)

Isso já implica na impossibilidade da aplicação literal do artigo 7º da Lei 7.783, de 1989, à greve do serviço público sem antes adaptá-lo (interpretá-lo)

⁸ Idem

⁹ Esses dispositivos da Lei 7.783 definem os serviços e atividades essenciais.

¹⁰ Tal afirmação se percebe dos dispositivos avaliados como compatíveis com a greve no serviço público pelo STF: (...) 53. *Isto posto, a norma, na amplitude que a ela deve ser conferida no âmbito do presente mandado de injunção, compreende conjunto integrado pelos artigos 1º ao 9º, 14, 15 e 17 da Lei n. 7.783/89, com as alterações necessárias ao atendimento das peculiaridades da greve nos serviços públicos, que introduzo no art. 3º e seu parágrafo único, no art. 4º, no parágrafo único do art. 7º, no art. 9º e seu parágrafo único e no art. 14. Este, pois, é o conjunto normativo reclamado, no quanto diverso do texto dos preceitos mencionados da Lei n. 7.783/89: (...)*(MI 712, Relator Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe-206 30/10/2008)

¹¹ CONCEIÇÃO, Rodrigo. **Dos direitos e garantias fundamentais e a continuidade do serviço público essencial**. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 146, 29 nov. 2003 Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4520>>. Acesso em: 10 abr. 2012

ao contexto social em que ocorrem as paralisações dos servidores. Somente considerando o prejuízo dos administrados é que se poderá emitir uma decisão prudente com o regime da greve do servidor.

Adianta-se que o prejuízo do administrado a ser avaliado nesse caso diz com a continuidade dos serviços públicos, princípio que norteou a concretização do direito de greve pelo Supremo Tribunal Federal, pois, “vinculado à própria essência do serviço público, **o princípio da sua continuidade expressa exigência de funcionamento regular do serviço, sem qualquer interrupção além das previstas na regulamentação a ele aplicável.**”¹²

Assim, ao menos em relação aos substituídos, o artigo 7º da Lei nº 7.783, de 1989, não pode encorajar a interpretação que permita o corte remuneratório dos servidores grevistas antes de a eles a administração dos órgãos do Poder Judiciário oportunizar a compensação pelos dias paralisados, porque, diferentemente da iniciativa privada, os serviços se acumulam em prejuízo da continuidade, eficiência e tempestividade da prestação jurisdicional, fato que impõe a compensação como forma de recuperar tal prejuízo.

Na iniciativa privada o risco da atividade econômica já impôs um ônus insuperável ao empregador que é a perda de mercado, sendo que às vezes não há motivo para a compensação dos dias paralisados nesse setor. No poder público, por sua vez, **o direito à prestação jurisdicional não se perde com o movimento paredista, de modo que** impedir a compensação dos serviços acarreta no jurisdicionado sofrer com a legítima suspensão coletiva das atividades da administração judiciária.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal comprova que a administração da justiça é indispensável e essencial para a coesão social, impondo-se a continuidade desse serviço em sua totalidade em respeito ao direito básico do cidadão em ter acesso à justiça:

Ocorre, contudo, **que entre os serviços públicos há alguns que a coesão social impõe sejam prestados plenamente, em sua totalidade.** Atividades das quais dependam a manutenção da ordem pública e a segurança pública, a **administração da Justiça** - onde as carreiras de Estado, cujos membros exercem atividades indelegáveis, inclusive as de exação tributária - e a saúde pública não estão inseridos no elenco dos servidores alcançados por esse direito. (Rcl 6.568, Relator Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe-181 24/09/2009)

No entanto, embora a greve dos servidores seja uma justa causa de suspensão das atividades da administração, não serve de motivo para a desconsideração das demandas pendentes ao tempo das paralisações, as quais

¹² .MI 712, Relator Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe-206 30/10/2008.

merecem efetiva continuidade.

Em outras palavras, não pode o administrado sofrer com a legítima suspensão coletiva dos serviços públicos, **pois o seu direito à prestação pública não se perde com o movimento paredista, e aí reside a diferença do sentido que o artigo 7º da Lei 7.783, de 1989, tem para a iniciativa privada e para o poder público**, porque o risco da atividade econômica já impôs um ônus insuperável ao empregador que é a perda de mercado, sendo que às vezes não há motivo para a compensação dos dias paralisados (mas inexistente óbice legislativo para que se evite o corte remuneratório nesse setor).

A única forma, portanto, de conciliar a legítima defesa coletiva dos servidores exercida através da greve com a continuidade e efetividade da prestação pública esperada pelos administrados é a compensação dos serviços paralisados, com o consequente pagamento da remuneração do período.

Senão, veja-se.

Os serviços paralisados em face da greve acumulam-se durante o período paredista, carecendo de reposição as rotinas de trabalho atrasadas. Ou seja, caso a Administração não viabilize um meio de recuperar o serviço atrasado, as tarefas estacionadas em decorrência do movimento de greve restarão para sempre perdidas, com severos prejuízos para os administrados, tanto mais na Justiça do Trabalho, que cuida de verbas essencialmente alimentares dos trabalhadores.

É inconteste que as paralisações trazem prejuízos aos administrados, contudo e excepcionalmente, os danos experimentados por eles durante a greve são legítimos, porquanto a Constituição da República e o Supremo Tribunal Federal garantiram a greve aos servidores.

Ao revés, são inadmissíveis os prejuízos decorrentes de quaisquer tipos de paralisação na administração após o encerramento da greve, por conta da força normativa do princípio da continuidade dos serviços.

Acontece que o artigo 17 da Lei 7.783, de 1989¹³ – cuja aplicabilidade à greve de servidores públicos foi admitida pela Suprema Corte – veda este agir da administração pública, pois se, de qualquer modo, a estagnação das atividades decorre de ato empregador, está-se diante de *lockout* veementemente repudiado pelo ordenamento jurídico, pátrio e universal: **é que os únicos protagonistas legitimados à paralisação das atividades públicas são os**

¹³ Lei 7.783: Art. 17. **Fica vedada a paralisação das atividades, por iniciativa do empregador, com o objetivo de frustrar negociação ou dificultar o atendimento de reivindicações dos respectivos empregados (lockout).**

servidores, e não a administração.

Egon Gottschalk explica que o *lockout* também ocorre quando os “empregadores paralisam, total ou parcialmente, o trabalho nos seus estabelecimentos, **impedindo a prestação de serviços de empregados**”.¹⁴

Flagra-se que a Administração, caso pretenda impedir a compensação dos serviços suspensos pelo movimento paredista, nada mais faz que aquilo que expressamente veda a Lei de Greve, conforme admitida pelo Supremo Tribunal Federal para aplicar-se a servidores públicos.

É esse o sentido conferido pelo Supremo Tribunal Federal quando admitiu aplicar o artigo 17 da Lei de Greve ao serviço público, pois afirmou, em semelhantes termos, que tanto os servidores quanto a administração devem comungar dos meios necessários à conciliação da greve com a continuidade do serviço público, e por isso, não se pode impedir a oportunização da compensação das atividades paralisadas, porquanto violará o direito dos administrados à tempestividade e celeridade do serviço público.

Isso se extrai da tese vencedora do mandado de injunção 712:

47. Temos então como indispensável a definição, por esta Corte, das medidas a serem tomadas no sentido de assegurar a continuidade da prestação do serviço público; somente assim poderá ser conferida eficácia ao disposto no art. 37, VII. 48. Boa parte da filosofia do serviço público encontra inspiração no princípio da sua continuidade, isto é, continuidade do serviço público. (...) 50. Estreitamente vinculado à própria essência do serviço público, **o princípio da sua continuidade expressa exigência de funcionamento regular do serviço, sem qualquer interrupção além das previstas na regulamentação a ele aplicável.** 51. E assim é porque serviço público é atividade indispensável à consecução da coesão social e a sua noção há de ser construída sobre as idéias de coesão e de interdependência social. (...) 53. Isto posto, a norma, na amplitude que a ela deve ser conferida no âmbito do presente mandado de injunção, compreende conjunto integrado pelos **artigos 1º ao 9º, 14, 15 e 17 da Lei n. 7.783/89**, com as alterações necessárias ao atendimento das peculiaridades da greve nos serviços públicos, que introduzo no art. 3º e seu parágrafo único, no art. 4º, no parágrafo único do art. 7º, no art. 9º e seu parágrafo único e no art. 14. **Este, pois, é o conjunto normativo reclamado, no quanto diverso do texto dos preceitos mencionados da Lei n. 7.783/89:** ‘Art. 3º Frustrada a negociação ou verificada a impossibilidade de recursos via arbitral, é facultada a **cessação parcial** do trabalho. Parágrafo único. A entidade patronal correspondente ou os empregadores diretamente interessados serão notificados, com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas, da paralisação. Art. 4º Caberá à entidade sindical correspondente convocar, na forma do seu estatuto, assembléia geral que definirá as reivindicações da categoria e deliberará sobre a **paralisação**

¹⁴ GOTTSCHALK, Egon Felix. Greve e lock-out: seus efeitos sobre o contrato individual de trabalho, uma contribuição à doutrina do direito coletivo do trabalho. São Paulo: Max Limonad, 1961

parcial da prestação de serviços'; Art. 7º [...] Parágrafo único. É vedada a rescisão de contrato de trabalho durante a greve, exceto na ocorrência da hipótese prevista no art. 14'; Art. 9º Durante a greve, o sindicato ou a comissão de negociação, mediante acordo com a entidade patronal ou diretamente com o empregador, **manterá em atividade equipes de empregados com o propósito de assegurar a regular continuidade da prestação do serviço público.** Parágrafo único. **É assegurado ao empregador, enquanto perdurar a greve, o direito de contratar diretamente os serviços necessários a que se refere este artigo**'; Art. 14 Constitui abuso do direito de greve a inobservância das normas contidas na presente Lei, **em especial o comprometimento da regular continuidade na prestação do serviço público**, bem como a manutenção da paralisação após a celebração de acordo, convenção ou decisão da Justiça do Trabalho'. 54. Em face de tudo, conheço do presente mandado de injunção, para, reconhecendo a falta de norma regulamentadora do direito de greve no serviço público, remover o obstáculo criado por essa omissão e, supletivamente, tornar viável o exercício do direito consagrado no artigo 37, VII da Constituição do Brasil, **nos termos do conjunto normativo enunciado neste voto.** (MI 712, Relator Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe-206 30/10/2008)

Sendo assim, denota-se que o princípio da continuidade dos serviços públicos essenciais não é mitigado apenas nas paralisações dos servidores (mediante garantia constitucional), mas também é prejudicado em todas as situações em que o serviço esteja estacionado e a administração não permite a compensação dessas tarefas (com violação dos princípios constitucionais da administração pública), o que vai de encontro à inteligência do o artigo 17 da Lei 7.783, de 1989, demonstrada pelo Supremo Tribunal Federal.

Ademais, a aplicação do artigo 17 da Lei de Greve, para impedir que o administrador proíba, como regra, a compensação, se estriba no dever de eficiência administrativa, porquanto é impossível atingir a satisfação do administrado sem permiti-la, pois, se os servidores deixaram os seus afazeres devido ao movimento paredista, o trabalho restou acumulado e precisa ser resolvido, mas a administração não poderá sobrecarregá-los para recuperar o serviço atrasado, vez que percebem remuneração para uma jornada ordinária e não acumulada.

Ou seja, o efeito certo de não se permitir a compensação é fazer com que os administrados aguardem o retorno das rotinas administrativas à normalidade, em detrimento do dever constitucional de eficiência da máquina pública.

De outro modo, se a administração não permite a compensação, mas pretende a rápida resolução das atividades pendentes com a greve, não haverá remédio senão a exigência de serviço extraordinário e o conseqüente pagamento do adicional por serviços extraordinários, finalidade que seria facilmente alcançada com a compensação, sem necessidade de pagamento pela sobrejornada.



Portanto, todas as hipóteses em relação à greve na administração redundam na necessidade de se dialogar sobre a compensação dos dias paralisados, com o consequente pagamento da remuneração do período, sob pena de se violar os deveres de continuidade e eficiência do poder público.

2.2. Da compensação por metas de produtividade

Por outro lado, a oportunização da compensação, a par de cumprir com a continuidade do serviço público, deve ser feita de acordo com o dever da eficiência administrativa, princípio consagrado para impor a busca dos melhores resultados e satisfação do administrado, com o menor custo para a máquina.

A inserção desse princípio serviu para esclarecer que a satisfação do jurisdicionado deve ser alcançada mediante a otimização dos atos administrativos, conjugada com o menor consumo possível de recursos públicos, pois a Administração deve uma “*atuação idônea, econômica e satisfatória na realização de finalidades públicas*”¹⁵.

Vale dizer, a compensação dos serviços deve ocorrer apenas nos limites do “*satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros*”¹⁶, mas somente será alcançada com eficiência se for feita com a menor onerosidade possível para a Administração.

Portanto, não se deve buscar a compensação para “prender” o servidor além da jornada diária, mas tão-somente para repor a necessidade dos jurisdicionados, com o menor dispêndio dos recursos públicos possível, o que somente poderá ser respeitado com a estipulação das metas de produtividade.

É certo que, devido ao movimento paredista, o trabalho restou acumulado e precisa ser resolvido, mas a administração não precisa sobrecarregar os servidores para recuperar o serviço atrasado, o que afetará seu descanso e, conseqüentemente, sua produtividade.

Noutro ângulo, forçar com que os servidores compensem por hora os dias paralisados aumentará os gastos com a manutenção da Administração, porquanto os servidores gastarão mais recursos (energia, água, telefone, etc) durante a sobrejornada.

¹⁵ MODESTO, Paulo. Notas para um Debate sobre o Princípio Constitucional da Eficiência. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 10, maio / junho / julho, 2007. Disponível na internet: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-10-MAIO-2007-PAULO%20MODESTO.pdf>>. Acesso em 19 de julho de 2012.

¹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999. Pág. 60

Assim, além de não ser eficiente, a pretensão da reposição apenas pela compensação de horários não alcança a proporcionalidade, pois, embora a compensação pela sobrejornada possa aparentar-se adequada, é (i) desnecessária em função de a estipulação de metas ser o “meio menos oneroso para alcançar o fim público”¹⁷, e por isso (ii) não corresponde à proporcionalidade em sentido estrito, porquanto a vantagem da reposição das tarefas atrasadas não supera as desvantagens que terão a Administração e os servidores.

Bem por isso, a compensação por metas tem sido adotada por diversos órgãos do Poder Judiciário e Ministério Público da União, inclusive Tribunais Superiores.

Sob a presidência do ministro Nelson Jobim, a compensação dos serviços dos dias de greve foi deferida pela administração do Supremo Tribunal Federal, no Processo 323.878, cujo parecer da assessoria jurídica foi aprovado pela Direção-Geral, em 14 de dezembro de 2005 (anexo), em que se destaca o seguinte:

O desconto da remuneração do servidor que faltar ao serviço sem justificativa legal está disciplinado no inciso I do art. 44 da Lei nº 8.112, de 1990. Seu parágrafo único permite a compensação de faltas em virtude de caso fortuito ou força maior. Apesar de o movimento grevista não estar albergado pelas situações dispostas no mencionado comando normativo, há que se observar que até a presente data o direito de greve dos servidores públicos não foi disciplinado por lei específica, consoante o inciso VII do art. 37 da Constituição Federal. Na falta de lei disciplinando os limites do direito de greve, e considerando a razoabilidade do pedido, vez que foram apenas quatro os dias parados, bem como a iminência do recesso forense, entendo pertinente deferir o pleito.

Sob a presidência da ministra Ellen Grace, a mesma solução foi novamente adotada pela Direção-Geral do Supremo Tribunal Federal, em 30 de junho de 2006, conforme demonstra o Termo de Compromisso firmado nestes termos destacados:

(...) Termo de Compromisso relativo à compensação dos dias 26 e 27 de abril e 31 de maio a 26 de junho, não trabalhados em razão do movimento paredista dos servidores do Supremo, em adesão à greve do Poder Judiciário da União, tendo como premissa a atualização dos serviços acumulados nos referidos períodos, que se dará nas unidades em que houve adesão de servidores ao movimento grevista pelo cumprimento de metas de produtividade estabelecidas pela chefia imediata e sob a sua supervisão, de comum acordo entre as partes, com acompanhamento do SINDJUS/DF e do Diretor-Geral da Secretaria do Supremo Tribunal Federal.

¹⁷ FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 19ª edição. Rio de Janeiro: Lumen, 2008. Página 33.

Solução idêntica foi adotada pelo próprio Tribunal Superior de Trabalho (OF.CIRC.TST.GP.Nº 127/2006, de 27 de junho de 2006) e Tribunal Superior Eleitoral (Termo de Compromisso de 14 de agosto de 2006), entre outros (anexos).

Além desses, em referência as greves realizadas depois dos MI 670, 708 e 712, do Supremo Tribunal Federal, que regulamentaram as paralisações dos servidores públicos, também constam atos autorizando a compensação, especialmente do Superior Tribunal de Justiça, nos autos do processo STJ 10.955/2009, em 25 de agosto de 2010.

Outros órgãos do Poder Judiciário e Ministério Público da União seguiram esta linha. Por exemplo, o Tribunal Superior Eleitoral, o Superior Tribunal Militar, a Procuradoria-Geral da República, o TRT da 10ª Região e o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (anexos).

Ainda mais recentemente, a Presidência do Tribunal Superior Eleitoral (Ofício nº 173/GDG, de 19 de janeiro de 2011), autorizou a compensação dos serviços (processo administrativo 43.730/2010), mediante o “saneamento dos serviços acumulados” ou “compensação dos dias parados até 30.4.2011” (anexo).

No mesmo sentido, a Presidência do TRT da 10ª Região (Ofício TRT/DIPES nº 343/2011, de 21 de julho de 2011), a Procuradoria-Geral da República (Ofício/CIRCULAR/MPF/PGR/SG/Nº 65, de 30 de junho de 2011), o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (despacho no processo 08190.153053/11-34, de 27 de julho de 2011) e o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (Portaria Conjunta nº 37, de 11 de julho de 2011).

No mesmo sentido, há precedentes da Justiça Eleitoral de São Paulo e Alagoas, e da Justiça Federal de São Paulo em que deferem a compensação por metas de produtividade para os servidores grevistas¹⁸.

Portanto, deve também a Administração da Justiça Federal no Estado de Minas Gerais adotar a compensação com a estipulação de metas de produtividade, por ser a melhor forma de cumprir, no mesmo nível, com a continuidade dos serviços e com a eficiência administrativa, ou *sucessivamente*, com os prejuízos da antieconomicidade, que a compensação seja feita por horário.

¹⁸ Disponíveis em <<http://www.sindjus-al.org.br/site2/noticiaTexto.asp?id=2970>> e <http://www.sintrajud.org.br/conteudo/detalhe_noticia.php?cod=1469>.

2.3. Do não desconto de parcelas indenizatórias

Veja-se, no entanto, que os descontos não são efetivados, somente, na remuneração dos servidores, mas também sobre parcelas indenizatórias.

A título de exemplo citamos os oficiais de justiça, que também sofrem cortes em sua Indenização de Transporte. No caso concreto, como haverá acréscimo compensatório dos serviços parados, e mandados não cumpridos, tal não pode ficar sem reembolso.

Fixada a faculdade compensatória aos oficiais grevistas, aos que não se recusaram, resta o dano injusto decorrente da omissão administrativa no pagamento da parcela decorrente do uso do veículo próprio, o que faz surgir para a administração pública a obrigação de ressarcir por conta desta *faute du servisse*.

A responsabilidade objetiva da administração leva a falta de razoabilidade pelo não pagamento da indenização de transporte ao seu ápice, pois a subtração do reembolso, seja por ato comissivo ou omissivo, causa dano injusto, situação em que o § 6º do artigo 37 da Constituição da República¹⁹, conjugado ao princípio da reparação integral do dano, impõe ao Estado o ressarcimento *in totum* da extensão da lesão, considerando-se apenas a dupla seqüela do ilícito cometido, qual seja, o *an debeatur* (o dever de indenizar os danos sofridos) e o *quantum debeatur* (a obrigação da reparação integral da lesão).

Então, constatado o **fato administrativo**, consistente na inércia ilegítima da administração, e o **nexo** com o **dano injusto**, já que os oficiais cumpriram sua parte com os seus meios de locomoção, dispensando-se a investigação sobre eventual justificativa do órgão do Poder Judiciário da União.

A sempre atual doutrina de Hely Lopes Meirelles também assevera a responsabilidade objetiva do Estado em se tratando de omissão ilegítima:

Pela atual teoria da responsabilidade objetiva, não há mais fundamento para esta sibilina distinção (entre ato de império e ato de gestão). **Todo ato ou omissão de agente administrativo, desde que lesivo e injusto, é reparável pela Fazenda Pública (...)**²⁰

É preciso notar que a responsabilidade objetiva da administração no caso de omissão ilegítima encontra alicerce na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a qual afirma a caracterização tanto nos atos comissivos ou omissivos:

¹⁹ CF/88: Art. 37 (...)§ 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

²⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 656.

No voto que proferi no RE 204.037/RJ, retro transcrito, mencionei que Hely Lopes Meirelles adotara a responsabilidade subjetiva na hipótese de ações omissivas do poder público. **Agora, melhor examinando a obra do saudoso e notável mestre, reconheço o meu engano. Hely Lopes Meirelles, na verdade, sustentava a teoria da responsabilidade objetiva do Estado pelos atos comissivos e omissivos dos seus agentes. ‘o essencial é que o agente da Administração haja praticado o ato ou a omissão administrativa no exercício de suas atribuições ou a pretexto de exercê-las.’** (‘Direito Administrativo Brasileiro’, Malheiros Ed., 24 ed., 1999, pág. 589). Continua: ‘O que a Constituição distingue é o dano causado pelos agentes da Administração (servidores) dos danos ocasionados por atos de terceiros ou por fenômenos da natureza. Observe-se que o art. 37, § 6º, só atribui responsabilidade objetiva à Administração pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causem a terceiros.’ (grifei). (RE 382054, Rel. Min. Carlos Velloso, 2ª Turma, DJ 01.10.2004).

A teoria do risco administrativo, consagrada em sucessivos documentos constitucionais brasileiros desde a Carta Política de 1946, confere fundamento doutrinário à **responsabilidade civil objetiva do Poder Público** pelos danos a que os agentes públicos houverem dado causa, por ação ou **por omissão**. Essa concepção teórica, que informa o princípio constitucional da responsabilidade civil objetiva do Poder Público, faz emergir, da mera ocorrência de ato lesivo causado à vítima pelo Estado, o dever de indenizá-la pelo dano pessoal e/ou patrimonial sofrido, **independentemente de caracterização de culpa dos agentes estatais ou de demonstração de falta do serviço público**. - Os elementos que compõem a estrutura e delineiam o perfil da responsabilidade civil objetiva do Poder Público compreendem (a) a alteridade do dano, (b) a causalidade material entre o *eventus damni* e o comportamento positivo (ação) ou negativo (omissão) do agente público, (c) a oficialidade da atividade causal e lesiva, imputável a agente do Poder Público, que tenha, nessa condição funcional, **incidido em conduta comissiva ou omissiva, independentemente da licitude, ou não, do comportamento funcional** (RTJ 140/636) e (d) a ausência de causa excludente da responsabilidade estatal (RTJ 55/503 - RTJ 71/99 - RTJ 91/377 - RTJ 99/1155 - RTJ 131/417). (RE 109.615, Rel. Min. Celso de Mello, 1ª Turma, DJ 02.08.1996).

Mesmo aplicável a responsabilidade objetiva neste caso, ainda que se quisesse perquirir sobre culpa da administração, essa também está configurada na espécie.

Conforme explica Celso Antônio Bandeira de Mello, a culpa pela *faute du servisse* se configura quando existe uma imposição legal para que a administração opere, e ela falta com tal dever pela sua desídia:

A responsabilidade por omissão é responsabilidade por comportamento ilícito. (...) É dispensável localizar-se, no Estado, quem especificamente descumpriu o dever de agir, omitindo-se propositadamente ou apenas por incúria, por imprudência, ao negligenciar a obrigação e atuar

tempestivamente. **Cumpra tão-só que o Estado estivesse obrigado a certa prestação e faltasse a ela, por descaso, por imperícia ou por desatenção no cumprir seus deveres, para que desponte a responsabilidade pública em caso de omissão.**

Configura-se, portanto, a culpa do órgão omissor, vez que, por exemplo, a Resolução nº 188, de 2012, do Conselho da Justiça Federal é clara quanto ao cômputo do tempo de serviço para todos os fins, em artigo e inciso que vale repetir:

Art. 2º As ausências decorrentes da participação de servidores em movimentos de greve não poderão ser objeto de:

(...)

II – **cômputo de tempo de serviço ou qualquer vantagem que o tenha por base, exceto se compensadas**, na forma estabelecida por esta resolução.

Também exemplifica a Resolução 86 do Conselho Superior da Justiça do Trabalho:

Art. 3º Cessada a adesão do servidor à greve, **o valor do desconto na remuneração** ainda não efetivado, a critério da Administração, poderá ser: (...)

III – **compensado** mediante reposição das horas não trabalhadas, na forma prevista nesta Resolução.

A situação na Justiça do Trabalho é um pouco diversa por conta da condicionante compensatória para os casos de desconto “ainda não efetivado”, que tem por contraponto a idéia de que se efetuado o desconto remuneratório, este não poderá ser revertido por compensação posterior. Porém, a indenização é prevista no orçamento para uma finalidade específica e direcionada à atividade do Oficial de Justiça Avaliador Federal e sua exclusão, quando presente a atuação com veículo próprio (ainda que compensatória), representa enriquecimento ilícito.

Com efeito, sem prejuízo das demais alegações, não se pode deixar de reconhecer o direito à indenização de transporte porque, diante da inércia administrativa, há uma perda patrimonial injusta pelos substituídos, ao que corresponde uma forma de enriquecimento ilícito da administração (retenção do valor devido), o que é repudiado pelo artigo 884 do Código Civil²¹. Veja-se a lição de Orlando Gomes:

Há empobrecimento ilícito quando alguém, a expensas de outrem, obtém vantagem patrimonial sem causa, isto é, sem que tal vantagem se funda em dispositivo de lei ou em negócio jurídico anterior. São necessários os seguintes elementos: a) o enriquecimento de alguém; b) o empobrecimento de outrem; c)

²¹ CC/02: Art. 884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.

o nexo de causalidade entre o enriquecimento e o empobrecimento; d) a falta de causa ou a causa injusta.²²

Vale ressaltar que **não se trata de qualquer acréscimo remuneratório, mas apenas de indenização já prevista no orçamento do órgão público**, cujo não pagamento gerará o acréscimo de juros de mora e correção monetária até que eventual ação judicial chegue ao seu momento executório.

2.4. Da solução adotada pelo TRE/MG, quando da reposição em virtude da greve de 2011

Por fim, chamamos a atenção para uma solução que foi dada pelo Exmo. Desembargador Presidente Kildare Carvalho, então presidente do TRE/MG, nos idos de 2012 (decisão em anexo). Ao analisar a questão dos dias parados em virtude de greve, em que pese ter optado pela compensação dos dias parados a fim de minimizar os prejuízos causados à Administração do TRE/MG, foi feita a análise, como um todo, do serviço desempenhado pelos servidores no período que antecedeu a greve, inclusive no recesso.

Dessa forma, chegou-se à conclusão de que se poderia abonar cerca de 30% do montante a ser repostado de cada servidor, haja vista que os supostos prejuízos advindos da greve teriam sido menores, haja vista o incremento anterior de trabalho.

3. DOS REQUERIMENTOS

Ante o exposto, requer-se em favor dos substituídos que estejam na situação relatada, mantendo-se o pagamento integral da remuneração (inclusive parcelas indenizatórias), e analisando-se a possibilidade de se abonar determinado montante dos serviços e/ou horas a serem repostas pelos servidores:

(a) a compensação dos serviços paralisados mediante o estabelecimento de metas de produtividade;

(b) *sucessivamente*, a compensação por horários.

Belo Horizonte, 2 de outubro de 2014.

ALAN DA COSTA MACEDO
Coordenador-Geral do SITRAEMG

²² Orlando Gomes. *Obrigações*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1985. p. 306.



SINDICATO DOS TRABALHADORES DO PODER
JUDICIÁRIO FEDERAL NO ESTADO DE
MINAS GERAIS

ALEXANDRE MAGNUS MELO MARTINS
Coordenador-Geral do SITRAEMG


IGOR YAGELOVIC
Coordenador-Geral do SITRAEMG