

De: Assessoria Jurídica da APUFPR – Trindade e Arzeno Advogados Associados
Para: Direção APUFPR – Profa. Dra. Andrea Stingenhen

Consulta pela APUFPR a respeito da legalidade da Nota n. 00014/2024/NUMF/ENS-IFES/PGF/AGU, emitido pelo Núcleo de Matérias Finalísticas da AGU, e do Parecer n. 00238/2024/PROC/PFUFPR/PGR/AGU, elaborado pelo Gabinete dos Procuradores Federais vinculado à Reitoria da UFPR, por meio dos quais se conclui pela impossibilidade de o Conselho Superior suspender o calendário acadêmico em razão da greve e necessidade de suspensão de determinadas bolsas de discentes. Jurisprudência STF. Ato ilícito. Greve. Legitimidade COUN. Art. 37, X, da Constituição Federal. Suspensão calendário critério acadêmico. Autonomia universitária. Art. 207 da CF. Constitucionalidade.

1. Das teses oficiais.

1.1 Da Nota n. 00014/2024/NUMF/ENS-IFES/PGF/AGU.

Por meio da Nota n. 00014/2024/NUMF/ENS-IFES/PGF/AGU, a Procuradoria Federal responde à consulta realizada pelo Colégio Pedro II acerca da suspensão do calendário acadêmico em razão da deflagração de greve pelos servidores técnicos da entidade, bem como sobre eventual impedimento legal para que fosse convocado o Conselho Superior durante o movimento grevista.

No início de sua nota, a Procuradoria Federal apresenta um panorama no que se refere ao direito à greve no serviço público e seus efeitos, indicando que a compreensão firmada no Supremo Tribunal Federal seria no sentido de que *“toda e qualquer deflagração de greve suspende o contrato de trabalho e, conseqüentemente, sem prestação de serviço não há que se falar em pagamento de salários”*.

Neste ponto, aponta o julgamento do Mandado de Injunção nº 708/DF pela Corte Suprema, por meio do qual se concluiu pela possibilidade de não pagamento de salário dos dias de paralização, salvo no caso em que a greve tenha sido provocada por situações que a justifiquem (art. 7º da Lei nº 7.783/1989). Na sequência, indica também a compreensão do STF no julgamento do Recurso Extraordinário nº 693.456/RJ, em que foi decidido que a Administração Pública deve fazer o “corte do ponto” dos servidores grevistas, **desde que demonstrado que a greve não foi provocada por uma conduta ilícita do Poder Público** (grifou-se).

Pautando-se nos referidos julgados, a Procuradoria Federal indica que as situações enfrentadas pelo STF (corte dos pontos e não pagamento de salários) se assemelhariam à situação analisada (suspensão do calendário acadêmico), e que eventual suspensão do calendário indicaria que a *“Autoridade Administrativa estaria aderindo ao movimento grevista”*, o que representaria uma contradição na posição da Administração de desestímulo ao movimento grevista.

Além disso, entende que, no caso do exercício de direito de greve dos servidores públicos, verificar-se-ia um embate entre o próprio direito à greve (art. 37, VII, da Constituição Federal) e o direito à continuidade dos serviços públicos (art. 9º, § 1º, da Constituição Federal), e que, no caso em tela, eventual suspensão do calendário representaria *“suspensão do serviço público de Ensino e a violação do direito público subjetivo dos estudantes”*.

Ao final do parecer, conclui então a Procuradoria Federal que não há possibilidade jurídica de o Conselho Superior suspender o calendário acadêmico em razão da greve.

1.2 Solicitação do Reitor. Parecer n. 00238/2024/PROC/PFUFPR/PGR/AGU.

O Parecer n. 238/2024, emitido pelo Procurador-Chefe da Procuradoria Federal da UFPR, atende à solicitação do Gabinete do Reitor para consulta sobre os seguintes pontos: i) possibilidade de suspensão do calendário acadêmico e ii) viabilidade jurídica de pagamento de bolsas na hipótese de paralisação oficial das atividades.

No início do parecer, o Procurador traça um panorama sobre o direito de greve dos servidores públicos federais, nos termos do art. 37, inciso VII, da Constituição Federal, e aplicabilidade da Lei nº 7.783/89¹, que versa sobre o exercício do direito à greve na iniciativa privada, tendo em vista a mora legislativa em regulamentar o direito à greve dos servidores públicos.

¹ Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências.

Na sequência, a Procuradoria aborda a (im)possibilidade de suspensão do calendário acadêmico, seguindo a mesma compreensão exposta na Nota n. 00014/2024/NUMF/ENS-IFES/PGF/AGU, no sentido de que seria juridicamente inviável esta suspensão em razão de i) a Administração não poderia atuar no sentido de paralisar atividades acadêmicas, o que inviabilizaria a continuidade do serviço público essencial; ii) a Lei nº 7.783/89 veda a paralisação das atividades por iniciativa do empregador, e que a suspensão do calendário pela UFPR representaria a prática de *lockout*, ou seja, “a própria instituição empregadora estaria determinando a paralisação das atividades substituindo-se a vontade individual de cada servidor”.

Quanto ao pagamento de bolsas, conclui a Procuradoria Federal que, em caso de suspensão do calendário acadêmico, deverá ser verificada a efetiva contraprestação de atividade desempenhada pelo discente. Assim, as bolsas de pesquisa, ensino, extensão e monitoria deverão ser suspensas, enquanto que as bolsas de assistência estudantil deverão ser continuadas.

2. Da inconstitucionalidade dos mencionados pareceres.

2.1 Breve síntese acerca da Nota n. 00014/2024/NUMF/ENS-IFES/PGF/AGU e do Parecer n. 00238/2024/PROC/PFUFPR/PGR/AGU

Conforme relatado, em ambos os pareceres a Procuradoria Federal, tanto o Núcleo de Matérias Finalísticas da AGU como a vinculada à Reitoria, concluiu pela *impossibilidade de suspensão do calendário acadêmico, indicando que essa suspensão representaria um incentivo da Entidade Administrativa à greve, e que isso implicaria em uma contradição na atuação da Autoridade. Ainda, defendem a necessidade de continuidade de serviço público essencial em caso de greve, de modo que eventual suspensão do calendário representaria a interrupção do serviço de educação e violação do direito público subjetivo dos estudantes.*

Assim, em ambos os pareceres a Procuradoria Federal (PGF-AGU e PF-UFPR) conclui que a Administração Superior (Conselho Universitário) não teria embasamento jurídico para suspensão do calendário.

Todavia, entende-se que os pareceres apresentam conclusões que afrontam o direito constitucional à greve (art. 37, inciso VI e VII, da Constituição Federal), na medida em que a paralisação é legal, nos termos da Lei nº 7.783/89, e constitucional, conforme jurisprudência do STF, e se deu em razão de ato ilícito perpetrado pelo Poder Público, qual seja, o descumprimento injustificado pelo Poder Executivo à revisão geral inserto no art. 37, inciso X, da Constituição Federal, do que decorreu a defasagem vencimental à carreira docente.

Deste modo, caso o Conselho Universitário delibere pela suspensão do calendário acadêmico, deliberação esta que é de sua prerrogativa (critério acadêmico/autonomia universitária – art. 207, CF) e decorre do exercício legal/constitucional do direito à greve, não há qualquer fundamento jurídico que justifique a não efetivação de tal decisão. Senão, veja-se.

2.2 Do direito à greve. Art. 37, VI e VII, da Constituição Federal. Dos serviços públicos essenciais. Da Lei nº 7.783/89. Do óbice a quaisquer restrição de direitos.

Primeiramente, verifica-se que o direito à greve no serviço público federal está previsto no art. 37, VI e VII, da Constituição Federal:

Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte

(...)

VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em **lei específica**.
(grifamos)

Importante salientar, neste ponto, que de há muito a redação dada ao art. 37, VII, da Constituição da República fez gerar, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, o entendimento de que o exercício do direito de greve constituiria norma constitucional de eficácia limitada, ou seja, dependente da edição de norma legal regulamentadora.

Diante da omissão legislativa em regulamentar o direito à greve no serviço público, o Supremo Tribunal Federal se manifestou no bojo do Mandado de Injunção nº 670 no sentido de que **o exercício do direito de greve no serviço público deve observar a Lei nº 7.783, de 1989, como norma regulamentadora**, assim permanecendo até que ulterior norma legal específica venha a ser aprovada, em cumprimento do que determina o inciso VII, do art. 37, da Carta Magna.

Ocorre que o art. 7º da referida Lei nº 7.983/1989 determina que, nos casos de greve, há **suspensão do contrato de trabalho**:

Art. 7º Observadas as condições previstas nesta Lei, a **participação em greve suspende o contrato de trabalho**, devendo as relações obrigacionais, durante o período, ser regidas pelo acordo, convenção, laudo arbitral ou decisão da Justiça do Trabalho.

Parágrafo único. É vedada a rescisão de contrato de trabalho durante a greve, bem como a contratação de trabalhadores substitutos, exceto na ocorrência das hipóteses previstas nos arts. 9º e 14.

Instado a se manifestar sobre a aplicabilidade do referido artigo às hipóteses de greve de servidores públicos sob regime estatutário, o E. Supremo Tribunal Federal firmou a tese objeto do Tema nº 531, em sede de Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 693.456/RJ, estabelecendo que a paralisação também implica na suspensão da relação jurídica antes estabelecida entre eles e administração, daí decorrendo, igualmente, a suspensão do pagamento da remuneração correspondente.

Entretanto, indicou a exceção de que esse desconto apenas se mostrará descabível, caso fique demonstrado que a greve foi provocada por conduta ilícita do Poder Público:

Tema 531 - A administração pública 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. **O desconto será, contudo, incabível se ficar demonstrado que a greve foi provocada por conduta ilícita do Poder Público.**

O Acórdão do citado Recurso Extraordinário nº 693.456 traz a seguinte Ementa:

EMENTA Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Questão de ordem. Formulação de pedido de desistência da ação no recurso extraordinário em que reconhecida a repercussão geral da matéria. Impossibilidade. Mandado de segurança. Servidores públicos civis e direito de greve. Descontos dos dias parados em razão do movimento grevista. Possibilidade. Reafirmação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Recurso do qual se conhece em parte, relativamente à qual é provido.

1. O Tribunal, por maioria, resolveu questão de ordem no sentido de não se admitir a desistência do mandado de segurança, firmando a tese da impossibilidade de desistência de qualquer recurso ou mesmo de ação após o reconhecimento de repercussão geral da questão constitucional.

2. **A deflagração de greve por servidor público civil corresponde à suspensão do trabalho e, ainda que a greve não seja abusiva, como regra, a remuneração dos dias de paralisação não deve ser paga.**

3. **O desconto somente não se realizará se a greve tiver sido provocada por atraso no pagamento aos servidores públicos civis ou por outras situações excepcionais que justifiquem o afastamento da premissa da suspensão da relação funcional ou de trabalho, tais como aquelas em que o ente da administração ou o empregador tenha contribuído, mediante conduta recriminável, para que a greve ocorresse ou em que haja negociação sobre a compensação dos dias parados ou mesmo o parcelamento dos descontos.**

4. Fixada a seguinte tese de repercussão geral: “A administração pública 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. O desconto será, contudo, incabível se ficar demonstrado que a greve foi provocada por conduta ilícita do Poder Público”.

5. Recurso extraordinário provido na parte de que a Corte conhece. (Grifou-se)

Como se vê, para além de reiterar seu anterior entendimento de que o direito de greve deveria ser exercido em consonância com o que dispõe a Lei nº 7.983, de 1989, o STF avançou para consolidar o entendimento, agora em sede de Repercussão Geral, de que deflagração da greve faz suspender a relação funcional estabelecida entre o servidor e a administração, **exceto ser a greve houver sido comprovadamente deflagrada em decorrência de atraso no pagamento das remunerações ou por outras situações excepcionais que justifiquem o afastamento da premissa da suspensão da relação funcional ou de trabalho**, ou seja, no caso, o ilícito por omissão revelada na notória falta de revisão dos vencimentos dos servidores (art. 37, inciso X, da CF), com óbvio reflexo à carreira docente.

Em síntese, o STF reconhece a possibilidade de tomada de medidas para suspensão do contrato (como corte de ponto, descontos salariais, etc.) nos casos de deflagração de greve, **salvo quando a greve se dê em razão de ato ilícito do Poder Público.**

Contudo, a Procuradoria Federal, ao abordar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, aplica a compreensão geral sobre a suspensão do contrato e daí se equivoca ao afirmar que a Administração poderia tomar medidas que justifiquem esta suspensão, **mas não observa que o movimento paredista deflagrado em abril de 2024 está pautado em conduta ilícita do Poder Público.**

Com efeito, a greve decidida pela categoria docente está flagrante e notoriamente fundamentada em ato ilícito perpetrado pelo Poder Público, qual seja, repita-se, o descumprimento injustificado pelo Poder Executivo do art. 37, inciso X, da Constituição Federal, quanto à promoção anual da revisão geral de remuneração dos servidores públicos federais, do que decorreu a defasagem vencimental à carreira docente:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, **assegurada revisão geral anual**, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

Isso porque o Governo Federal não promoveu a revisão geral anual dos vencimentos dos servidores, e também não apresentou justificativa plausível para tal inação.

Sobre a aplicabilidade do referido artigo, o E. Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema nº 19 (Recurso Extraordinário nº 565.089), firmou o entendimento de que, na hipótese de não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, **o Poder Executivo deve se pronunciar de forma fundamentada acerca das razões pelas quais não propôs a revisão:**

Tema nº 19: O não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso X do art. 37 da CF/1988, não gera direito subjetivo a indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, se pronunciar, de forma fundamentada, acerca das razões pelas quais não propôs a revisão.

Ocorre que o Governo Federal não apresentou justificativa fundamentada sobre a ausência de projeto de lei garantindo o reajuste dos servidores públicos federais, verificando-se, portanto, a ocorrência de **conduta ilícita pelo Poder Executivo** em razão do descumprimento da previsão do art. 37, inciso X, da Constituição Federal, sendo este o ponto nodal que atesta a legalidade da Greve de 2024, conforme, aliás, a clara compreensão da Suprema Corte.

Desta forma, a orientação da Procuradoria Federal às Autoridades Administrativas, indicando que eventual suspensão do calendário acadêmico representaria um incentivo a uma greve ilegal e que não teria viabilidade jurídica, bem como recomendando a supressão do pagamento de bolsas, representa uma afronta ao próprio direito à greve (e seus consectários), a qual está constitucionalmente respaldada na linha da jurisprudência consolidada pelo E. Supremo Tribunal Federal, posto que, ressalte-se, a greve está justificada e foi deflagrada em razão de ato ilícito omissivo do Governo Federal.

Ademais, os Pareceres também alegam que a suspensão do calendário em razão da greve resultaria em violação ao art. 9, § 1º, da Constituição Federal, posto que paralisaria o serviço público do ensino, indicando a Procuradoria Federal que tal serviço seria **essencial**.

Contudo, mais uma vez tal interpretação merece ser rechaçada, visto que a Procuradoria Federal referencia a educação como “serviço público essencial” nos termos da Lei, apenas pelo fato de ser, óbvio, um serviço público. Ora, realmente, todo serviço público prestado apresenta grande importância e é de interesse geral da sociedade que seja continuado. **Todavia, para fins do exercício legítimo do direito de greve, os serviços de educação não estão previstos no rol do art. 10 da Lei nº 7.783/89, o qual deve ter uma hermenêutica restritiva, na medida em que delimita direitos constitucionalmente assegurados:**

Art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais:

- I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;
- II - assistência médica e hospitalar;
- III - distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;
- IV - funerários;
- V - transporte coletivo;
- VI - captação e tratamento de esgoto e lixo;
- VII - telecomunicações;
- VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;
- IX - processamento de dados ligados a serviços essenciais;
- X - controle de tráfego aéreo;
- X - controle de tráfego aéreo e navegação aérea; (Redação dada pela Lei nº 13.903, de 2019)
- XI compensação bancária.
- XII - atividades médico-periciais relacionadas com o regime geral de previdência social e a assistência social; (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)
- XIII - atividades médico-periciais relacionadas com a caracterização do impedimento físico, mental, intelectual ou sensorial da pessoa com deficiência, por meio da integração de equipes multiprofissionais e interdisciplinares, para fins de reconhecimento de direitos previstos em lei, em especial na Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência); e (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)
- XIV - outras prestações médico-periciais da carreira de Perito Médico Federal indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade. (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)
- XV - atividades portuárias. (Incluído pela Lei nº 14.047, de 2020)

Diante disso, tendo em vista que o direito à greve está sendo exercido dentro das normas previstas pela Lei nº 7.783/89, aplicável à greve no serviço público federal, não há fundamento para que a Autoridade Administrativa se oponha à tomada de medidas como a suspensão do calendário acadêmico sob o fundamento de que se estaria paralisando um serviço público essencial, quando a própria legislação federal **não prevê a educação no rol de “serviços ou atividades essenciais” para fins de greve, e nem poderia, sob pena de se criar um óbice ao direito constitucional de greve no serviço público.**

A posição da Procuradoria Federal representa uma limitação ao direito constitucional de greve (art. 37, inciso VI e VII, da Constituição Federal), na medida em que a paralisação é legítima, nos termos da Lei nº 7.783/89, e se deu em razão de ato ilícito perpetrado pelo Poder Público, qual seja, o descumprimento injustificado pelo Poder Executivo

do art. 37, inciso X, da Constituição Federal, conforme ratificado pelo STF em decisão trazida pelos Pareceres em análise.

2.3 Suspensão do calendário acadêmico pelo COUN. Autonomia universitária.

Art. 207 da Constituição Federal.

Superada a discussão acerca da legitimidade da greve, conforme tópico anterior, destaca-se que não há qualquer ilegalidade na deliberação do Conselho Universitário da UFPR para a suspensão do calendário. Isso porque, o critério que respalda a decisão é exclusivamente acadêmico. Explica-se.

Nos termos do art. 207 da Constituição Federal, como elemento essencial à autonomia universitária, em sua mais ampla compreensão, está a gestão democrática das Universidades², sem quaisquer intervenções externas. Por essa razão, as Universidades públicas têm inúmeros órgãos colegiados para decidir questões relevantes à comunidade acadêmica.

O órgão deliberativo e normativo máximo das Universidades é o Conselho Universitário que, em resumo, pode decidir sobre praticamente qualquer tema que implique critérios acadêmicos dentro da instituição, máxime em relação ao seu calendário de atividades. O resultado do processo decisório do Conselho Universitário é vinculante à Universidade, eis que a deliberação desse órgão máximo é a vontade da própria Instituição, que decorre de sua autonomia, instituto reconhecido há séculos.

Na UFPR, o *“Conselho Universitário, presidido pelo reitor, é o órgão máximo deliberativo da UFPR e é resultado da união dos membros do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) e do Conselho de Planejamento e Administração (COPLAD). **Tem como principal objetivo traçar a política universitária, funcionando também como última instância recursal.** É presidido pelo Reitor e composto por 51 membros dentre professores, técnicos administrativos, alunos e representantes da comunidade”*.³ Assim, as decisões do COUN devem submeter a todos, sem intervenção externa.

² (...) a gestão democrática precisa ser uma prioridade na construção da autonomia universitária. Ou melhor, ela se constitui no elemento indispensável para que a instituição possa realmente gozar de uma autonomia que transcenda interesses individuais ou políticos, possibilitando o alcance dos reais objetivos institucionais. (OTRANTO, Celia Regina. A Autonomia universitária como Construção Coletiva, GT 11. Anped, Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: <<http://27reuniao.anped.org.br/gt11/t113.pdf>>.)

³ Conforme consta no site da UFPR, para acesso: <https://ufpr.br/conselhos-superiores/>

Assim, uma vez deliberado pelo Conselho Universitário sobre a suspensão do calendário acadêmico, respaldado pela legitimidade da greve, não se observa qualquer ilegalidade na referida decisão, e que deve ser acatada pela direção máxima da UFPR.

3. Conclusão.

DIANTE DO EXPOSTO, conclui-se que a Nota 00014/2024/NUMF/ENS-IFES/PGF/AGU e o Parecer n. 00238/2024/PROC/PFUFPR/PGR/AGU apresentam conclusões que afrontam o direito constitucional à greve (art. 37, inciso VI e VII, da Constituição Federal), exercido nos moldes previstos pela Lei nº 7.783/89, e motivada por ato ilícito perpetrado pelo Poder Público, qual seja, o descumprimento injustificado do art. 37, inciso X, da Constituição Federal, do que legitima manifestação do COUN a respeito de suspensão do calendário acadêmico.

Eis o nosso entendimento, salvo melhor juízo.

Atenciosamente,

TRINDADE E ARZENO ADVOGADOS ASSOCIADOS
OAB/PR n.º 631