

PETIÇÃO Nº 10.946 - DF (2015/0189829-9)

RELATORA : **MINISTRA REGINA HELENA COSTA**
REQUERENTE : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS
ADVOGADO : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL - PGF
REQUERIDO : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS SINDICATOS DE
TRABALHADORES EM SAÚDE TRABALHO
PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL - FENASPS
REQUERIDO : CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES
EM SEGURIDADE SOCIAL DA CUT

DECISÃO

Vistos.

Trata-se de Ação Cominatória de Obrigação de Fazer e Não Fazer, com pedido de liminar e de imposição de multa diária, autuada sob a forma de Petição, mediante a qual o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS requer a fixação de contingente mínimo de servidores, durante o movimento grevista, para atendimento aos segurados e realização de atividades internas.

Narra o Requerente, *in verbis*:

i) "No dia 30.06.2015, a FENASPS, ora primeira ré, comunicou à Presidência do INSS, por meio do Ofício nº 50/2015 (doc. 01), a intenção de deflagrar greve a contar de 07.07.2015. Essa decisão, conforme relata o Ofício nº 52/2015 (doc. 02), foi objeto de deliberação por Assembleia Plenária Nacional em 04.07.2015, assumindo caráter geral e por tempo indeterminado. Por sua vez, em 03.07.2015, a CNTSS/CUT, ora segunda ré, informou à Presidência do INSS, mediante o Ofício CT128/015 (doc. 03), que, em Plenária Nacional, deliberou pelo início de greve por tempo indeterminado a contar de 10.07.2015" (fl. 02e);

ii) "As negociações, conduzidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com a participação do INSS e de representantes dos servidores, prosseguiram ao longo do mês de julho em torno das reivindicações apresentadas (doc. 05), sem alcançar bom termo. Ocorre que, em reunião realizada no dia 30.07.2015, evidenciou-se impasse na negociação, na medida em que, quanto à recomposição salarial, os representantes dos servidores apresentaram pleito que foi considerado

Superior Tribunal de Justiça

completamente inviável pelos representantes do Governo presentes, tendo em vista a conjuntura econômica enfrentada. Em consequência, a FENASPS conclamou os servidores a 'ampliar e fortalecer a greve' (doc. 06)" (fls. 02/03e); e

iii) "A frustração, ao menos por ora, das negociações está provocando um agravamento da situação do atendimento prestado pelo INSS à população, conforme se verifica da anexa Nota Técnica nº 1/PRES/INSS e de inúmeras matérias veiculadas pelos meios de comunicação (docs. 07/08). Enquanto à primeira vista, em termos quantitativos, a adesão parece atingir algo em torno de 33% dos servidores representados pelas rés, uma análise com base no efetivo prejuízo ao atendimento prestado à população [...] demonstra que o impacto aos serviços essenciais em determinadas unidades da Federação em muito supera o aludido percentual" (fl. 03e).

Sustenta a autarquia, em síntese, que "[...] o movimento deflagrado demonstra manifesta inobservância à exigência de um contingente necessário à manutenção de uma prestação mínima de serviço à população, nos termos previstos no art. 11 da Lei nº 7783/89, de forma a preservar os interesses da coletividade" (fls. 09/10e).

Conclui que "[...] a greve dos servidores do INSS em âmbito nacional, sem o contingenciamento do mínimo de pessoal em atividade, para a realização das atividades essenciais, atenta contra o Estado Democrático de Direito, uma vez que inviabiliza o acesso dos cidadãos a serviços relacionados à própria dignidade da pessoa humana e ofende a supremacia do interesse público sobre o privado" (fl. 14e).

Aduz, ainda, a presença do *fumus boni juris* e do *periculum in mora* para a concessão de liminar a fim de determinar a fixação de contingente mínimo na seguinte forma (fls. 17/18e):

(I) 70% (setenta por cento) dos servidores de cada uma das Gerências Executivas, das Superintendências Regionais e da Direção Central, bem como das demais unidades do INSS, onde são realizadas as atividades de apoio às APS; e (II) 87% (oitenta e sete por cento) dos servidores de cada uma das agências da previdência social e dos setores responsáveis

Superior Tribunal de Justiça

pelo cumprimento de determinações judiciais e atividades conexas (APSDJ, SADJ e Setores de Cálculos Judiciais);
b. fixação de multa diária de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) a cada uma das rés, sob o regime de solidariedade com cada servidor recalcitrante, caso haja o descumprimento da ordem judicial acima requerida no item 'a', sem prejuízo da responsabilidade administrativa, cível e penal;

A petição inicial está instruída com os documentos de fls. 19/150e.

Em 06/08/2015 vieram-me os autos conclusos (fl. 153e).

Feito breve relato, decido.

Inicialmente, o entendimento desta Corte, acerca de sua competência para o exame dessa pretensão, em conformidade com o assentado pelo STF no MI n. 708/DF, é o seguinte:

*"Até a devida disciplina legislativa, devem-se definir as situações provisórias de competência constitucional para a apreciação desses dissídios no contexto nacional, regional, estadual e municipal. Assim, nas condições acima especificadas, se a paralisação for de âmbito nacional, ou abranger mais de uma região da justiça federal, ou ainda, compreender mais de uma unidade da federação, a competência para o dissídio de greve será do Superior Tribunal de Justiça (por aplicação analógica do art. 2º, I, 'a', da Lei no 7.701/1988). Ainda no âmbito federal, se a controvérsia estiver adstrita a uma única região da justiça federal, a competência será dos Tribunais Regionais Federais (aplicação analógica do art. 6º da Lei no 7.701/1988). Para o caso da jurisdição no contexto estadual ou municipal, se a controvérsia estiver adstrita a uma unidade da federação, a competência será do respectivo Tribunal de Justiça (também por aplicação analógica do art. 6º da Lei no 7.701/1988). **As greves de âmbito local ou municipal serão dirimidas pelo Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal com jurisdição sobre o local da paralisação, conforme se trate de greve de servidores municipais, estaduais ou federais.**"*

(Pet 7.933/DF, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, Rel. p/ Acórdão Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 11/05/2011, DJe 21/06/2011 - destaques meus).

Nessa esteira, os documentos que acompanham a inicial, em especial os de fls. 19/23e — ofícios encaminhados à autarquia pelas Requeridas comunicando o início das paralisações —, são aptos a

comprovar a **abrangência nacional** do movimento paredista e, por conseguinte, atrair a competência desta Corte para processar e julgar o presente feito.

Outrossim, em cognição sumária, é possível verificar, com base nos elementos probatórios já disponíveis, a tentativa de solução negociada pelas partes envolvidas, em observância ao art. 3º da Lei n. 7.783/89 (fls. 19/20e), também aplicável aos servidores públicos (MS 13.860/DF, Rel. Min. Moura Ribeiro, 3ª S., DJe 20.11.2013).

Com efeito, o direito de greve no serviço público, embora guarnecido por reconhecimento constitucional (art. 37, VII), deve ser exercido legitimamente, é dizer, sem acarretar a paralisação de serviços essenciais à população, consoante o disposto no art. 9º, § 1º, da Constituição da República. Na dicção de Celso Antônio Bandeira de Mello, "[...] é claro que, para não decair da legitimidade da greve, os paredistas terão de organizar plantão para atender a determinadas situações: as de urgência ou que, de todo modo, não possam ser genéricas e irrestritamente subtraídas à coletividade sem acarretar danos muito graves ou irreparáveis" (*Curso de Direito Administrativo*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008. pp. 281-282).

No caso concreto, conquanto formalmente legítima, a greve geral por tempo indeterminado, aliada à ausência de efetivo suficiente para realizar o adequado atendimento aos segurados, titulares de inadiáveis benefícios previdenciários e assistenciais de caráter alimentar, acarreta severos prejuízos aos administrados.

A interrupção dos serviços em decorrência de movimento grevista dos servidores do INSS, aliás, já foi decidida por esta Corte em caráter liminar, posteriormente confirmada pelo Colegiado da Terceira Seção em acórdão assim ementado:

AGRAVO REGIMENTAL NA MEDIDA CAUTELAR. GREVE DOS SERVIDORES DO INSS. APLICAÇÃO DA LEI N.º 7.783/89. NEGOCIAÇÃO PRÉVIA E DEFINIÇÃO DOS CRITÉRIOS A SEREM ADOTADOS PARA A CONTINUAÇÃO DOS SERVIÇOS, DADA A SUA ESSENCIALIDADE. NECESSIDADE. PRECEDENTES.

1. Cumpre registrar, inicialmente, que as atividades desempenhadas pelos servidores do INSS enquadram-se,

perfeitamente, no conceito de serviços essenciais, na medida em que a análise e a concessão dos benefícios previdenciários pagos à população dependem, diretamente, da atuação do pessoal lotado nas repartições da autarquia previdenciária.

2. Sendo assim e considerando que os referidos benefícios possuem **natureza alimentar** e que a subsistência das pessoas alcançadas pelo INSS depende da regularidade e pontualidade com que os serviços por ele devidos são prestados, é de se reconhecer, como dito acima, que **as funções desempenhadas pelos seus servidores se revelam essenciais ao bem estar da sociedade.**

3. Quanto ao caráter satisfativo da medida, observa-se que as razões apresentadas pela entidade sindical, também neste ponto, não ensejam a reforma da decisão. Isso porque a postulação deduzida pelo INSS limita-se à suspensão do movimento grevista ou, alternativamente, a definição dos respectivos limites e consequências. Mesmo que houvesse qualquer pedido de cunho satisfativo, cumpriria ao Juízo, em seu pronunciamento liminar, delimitar a tutela de urgência a ser deferida, atento aos limites da cautelaridade.

4. Quanto à aplicabilidade do art. 3º da Lei nº 7.783/89 ao setor público, tem-se que o Superior Tribunal de Justiça já formou a compreensão de que a providência ali prevista é indispensável para que o movimento, mesmo no referido setor, possa ser deflagrado.

Nesse sentido: Agravo Regimental na Medida Cautelar n.º 14.857/DF, de Relatoria do em. Ministro Jorge Mussi (DJe 18.6.09), nestes termos: "Os requisitos para a concessão da liminar foram indicados no provimento atacado, o qual concluiu que a deflagração da greve antes de aguardar as conclusões do encontro realizado com a Administração caracteriza ofensa ao disposto no artigo 3.º da Lei n. 7.783/89 pela ausência de tentativa de negociação entre os interessados".

5. Os diversos ofícios que se encontram referidos nas razões do agravo, os quais teriam sido encaminhados à direção do INSS para a reabertura da negociação sobre o horário de trabalho, não fazem menção à tentativa de negociação acerca dos temas controvertidos, assim como exige o disposto no art. 3.º da Lei de Greve.

6. Tratam aqueles ofícios, na realidade, de outros aspectos relacionados às condições de trabalho. Mesmo quando a agravante externou a sua insatisfação com a MP n.º 441/08, não emitiu nenhum sinal voltado à negociação, priorizando assuntos relacionados à contagem do período de trabalho em condições insalubres e às vantagens que seriam obtidas, em favor dos servidores, com o turno ininterrupto. No entanto, não se extrai da leitura dos referidos documentos qualquer sinal de que o movimento grevista estaria por vir.

Superior Tribunal de Justiça

7. No que tange ao cumprimento das formalidades necessárias à comunicação da greve (art. 11 da legislação de regência), quanto aos critérios a serem adotados para a continuação dos serviços, verifica-se que, neste ponto, não foram cumpridas as imposições legais, por parte da agravante. É que a falta de comprovação de tentativa válida para a negociação prévia terminou por impedir a formação do consenso em relação aos critérios a serem estabelecidos para a continuação dos serviços a cargo da entidade autárquica.

8. Ante essas considerações, os elementos constantes dos autos, neste momento, levam à conclusão de que o disposto no art. 11 da Lei n.º 7.783/89 também não foi observado.

9. Por fim, no que se refere à alegação de fixação da multa de valor excessivo, melhor sorte não lhe assiste à agravante. A multa aplicada na decisão agravada tem por escopo compelir a parte a cumprir a obrigação, de modo que o seu importe deve corresponder à "(...) intensidade do comando judicial a ser adimplido".

10. No caso dos autos, como já afirmado anteriormente, estamos diante de uma comunicação de greve pelos servidores do INSS em todo o território nacional, o que importará, caso descumprido o pronunciamento judicial, efetivos prejuízos à população que depende dos serviços autárquicos.

11. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgRg na MC 15.656/DF, Rel. Ministro OG FERNANDES, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 24/06/2009, DJe 01/07/2009 - destaques meus).

Por outro lado, determina a Lei n. 7.783/89:

Art. 11. Nos serviços ou atividades essenciais, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados, de comum acordo, a garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

Parágrafo único. São necessidades inadiáveis, da comunidade aquelas que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população.

Nesse contexto, antevejo, em juízo de cognição sumária, plausibilidade suficiente nos argumentos expostos pelo Requerente.

O perigo da demora, por sua vez, também está evidenciado, porquanto a continuidade da greve sem a disponibilização de contingente mínimo para fazer frente à demanda da população afigura-se lesiva ao interesse público.

Superior Tribunal de Justiça

Todavia, a fixação do contingente de servidores deve coexistir com a própria viabilidade do exercício do direito de greve. Nessa perspectiva, os percentuais pleiteados mostram-se excessivos, denotando não só a intenção de resguardar a continuidade dos serviços, mas também o de inibir ou esvaziar o movimento paredista.

A esse respeito, o Tribunal Superior do Trabalho assentou:

RECURSO ORDINÁRIO EM DISSÍDIO COLETIVO DE GREVE. LIMINAR DETERMINANDO O FUNCIONAMENTO DE 100% (CEM POR CENTO) DO METRÔ NOS HORÁRIOS DE PICO E DE 80% (OITENTA POR CENTO) NOS DEMAIS HORÁRIOS. ALEGAÇÃO DE DESCUMPRIMENTO. NÃO ABUSIVIDADE DA GREVE.

O art. 11 da Lei nº 7.783/89 impõe aos agentes sociais envolvidos na greve – representações, empregadores e trabalhadores – o dever de garantir, de comum acordo, "a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade". Se inviável, de todo, o consenso entre as partes sobre a maneira eficaz e efetiva para o atendimento da obrigação, incumbe ao Poder Público garantir a prestação dos serviços essenciais, consoante as disposições do art. 12 da aludida lei. Nesse âmbito, insere-se a possibilidade de determinação, pela autoridade competente, de níveis operacionais mínimos considerados indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis. **Esses níveis, frise-se, não podem ser tão altos que impeçam o exercício do direito de greve, nem tão baixos que desatendam à finalidade da lei. Na fixação de parâmetros, resulta inviável condicionar, como saída única para a realização da greve, o descumprimento da determinação.** No caso, o índice de funcionamento do metrô, fixado na liminar em 100% (cem por cento) nos horários de pico, obviamente impede o exercício da greve, afrontando o art. 9º da Constituição Federal, pelo que não pode ser considerado como parâmetro para eventual declaração de abusividade da greve e condenação em multa. Recurso ordinário a que se dá provimento para excluir a declaração de abusividade da greve e a condenação em multa. (TST-RODC-2021800-30.2007.5.02.0000, Rel. Min. Márcio Eurico Vitral Amaro, SDC, DEJT 20/08/2010 - destaques meus).

Isto posto, **DEFIRO PARCIALMENTE A LIMINAR** para determinar sejam mantidas no trabalho, enquanto perdurar a paralisação, equipes de trabalho com no mínimo 60% (sessenta por cento) dos

Superior Tribunal de Justiça

servidores nas Gerências Executivas, nas Superintendências Regionais e na Direção Central, bem como nos setores responsáveis pelo cumprimento de determinações judiciais e atividades correlatas, sob pena de multa diária de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) pelo descumprimento, a ser suportada pelos Requeridos.

Citem-se, com urgência, a Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores em Saúde Trabalho Previdência e Assistência Social - FENASPS e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social da CUT.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília (DF), 10 de agosto de 2015.

MINISTRA REGINA HELENA COSTA
Relatora

