

PARECER Nº 16.721/16

DETRAN. LIBERDADE SINDICAL. ART. 37, VI, CF. CONVENÇÃO 151 DA OIT. PARTICIPAÇÃO DE SERVIDORES EM ASSEMBLEIAS E ATIVIDADES SINDICAIS. ART. 64, INCISO XVI, LC Nº 10.098/94. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ABSOLUTO. DEVER DE PRÉVIA COMUNICAÇÃO PELA ENTIDADE SINDICAL À DIREÇÃO SUPERIOR DO ÓRGÃO, COM ANTECEDÊNCIA MÍNIMA DE 72 HORAS, JUSTIFICANDO A NECESSIDADE DE COMPARECIMENTO DE SERVIDORES OUTROS QUE NÃO SEJAM OS LICENCIADOS PARA DESEMPENHO DE MANDATO CLASSISTA. PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS.

Trata-se de expediente originado a partir de memorando da Direção-Geral do Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN, em que solicita à sua assessoria jurídica manifestação acerca da liberação de servidores para participação em assembleias e atividades sindicais, notadamente quanto à necessidade de comunicação prévia; se há necessidade de manutenção das atividades nos setores; como deve ser registrado o ponto; se há previsão legal para a participação de servidores não sindicalizados; se existe limitação do número de atividades ou de participação em assembleias; se existe limitação de tempo para as atividades sindicais.

Instrumenta a solicitação com cópia de ofícios enviados pela presidente do Sindicato dos Servidores do DETRAN/RS, comunicando diversas atividades sindicais ou assembleias de classe entre os meses de maio e dezembro de 2015. Ainda, anexa ao expediente o Parecer 14.483/06.

A assessoria jurídica, analisando o Parecer 14.483/06, conclui ser necessária a comunicação prévia à Direção da Autarquia pelo sindicato, a fim de que se possa conhecer a natureza do afastamento, referindo que o exercício dos direitos sindicais tem sua extensão restrita à participação no próprio órgão sindical, sem abranger a participação em outros eventos sociais, políticos ou culturais. Acrescenta que, a par da comunicação prévia à Direção-Geral pelo Sindicato, o servidor também deverá comunicar antecipadamente a chefia imediata, nos termos do art. 178 da LC n° 10.098/94.

Aduz que, adotando-se os parâmetros da Lei Federal 7.783/89 (Lei de Greve), entende-se razoável que a comunicação seja dada com antecedência mínima de 72 horas, podendo ser por meio eletrônico.

Invocando, ainda, o art. 9° da Lei 7.783/89, posiciona-se pela continuidade da prestação do serviço durante as atividades sindicais.

Refere, porém, que, sendo legítimo o afastamento, conforme o art. 64, XVI, da LC n° 10.098/94, a Administração não disporá de meios de coibir a participação dos servidores nas assembleias e atividades sindicais, ainda que não sindicalizados. Quanto ao registro no ponto do servidor, deverá constar a menção à participação em assembleia ou atividade sindical.

Menciona não haver fundamento jurídico para embasar manifestação a respeito da limitação de tempo para as atividades sindicais, sugerindo, porém, a partir do Parecer 14.483/2006, que o período contínuo de 04 dias descaracteriza o evento como assembleia ou atividade sindical.

Por fim, por entender que não há manifestação expressa quanto à correta forma de concessão dos afastamentos aos servidores para participação em assembleias e atividades sindicais, bem como no que diz com a forma de registro desses afastamentos na folha do servidor, sugere a remessa do expediente a esta PGE para análise.

O Diretor-Geral do DETRAN encaminha o feito ao Secretário da Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos, solicitando o envio a este Órgão Consultivo, haja vista a inexistência de norma a respeito dos procedimentos relativos à participação de servidores em assembleias e atividades sindicais. Refere ser necessário abalizar a extensão do alcance do disposto no art. 64, XVI, da LC nº 10.098/94, em especial quanto aos procedimentos necessários à concessão desses afastamentos legais, questionando, ainda, se há justificativa legal para abonar a ausência de servidores não sindicalizados para participação em assembleias e atividades sindicais, bem como se existe limitação de tempo para tais atividades, reportando-se, por fim, à manifestação de fl. 02.

O Titular da Pasta encaminha, então, o expediente a esta Procuradoria-Geral do Estado, onde, após os trâmites de praxe, é a mim distribuído.

É o relatório.

De início, cabe lembrar que o direito à liberdade sindical, a par de assegurado aos servidores públicos no inciso VI do art. 37 da Constituição Federal, encontra-se reafirmado mediante a aprovação da Convenção nº 151 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, conforme Decreto Legislativo nº 206/2010 do Congresso Nacional, tendo sido, ainda, publicado o Decreto Federal nº 7.944/2013, com o seguinte teor:

Art. 1º Ficam promulgadas a Convenção nº 151 e a Recomendação nº 159 da Organização Internacional do Trabalho sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, firmadas em 1978, anexas a este Decreto, com as seguintes declarações interpretativas:

I - a expressão “pessoas empregadas pelas autoridades públicas”, constante do item 1 do Artigo 1 da Convenção nº 151, abrange tanto os empregados públicos, ingressos na Administração Pública mediante concurso público, regidos pela Consolidação

das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, quanto os servidores públicos no plano federal, regidos pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e os servidores públicos nos âmbitos estadual e municipal, regidos pela legislação específica de cada um desses entes federativos; e

II - consideram-se “organizações de trabalhadores” abrangidas pela Convenção apenas as organizações constituídas nos termos do art. 8º da Constituição.

Art. 2º São sujeitos à aprovação do Congresso Nacional atos que possam resultar em revisão das referidas Convenção e Recomendação e ajustes complementares que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, nos termos do inciso I do caput do art. 49 da Constituição.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

E, da Convenção nº 151 Sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, extrai-se:

PARTE II - PROTEÇÃO DO DIREITO DE ORGANIZAÇÃO

Artigo 4

1. Os trabalhadores da Administração Pública devem usufruir de uma proteção adequada contra todos os atos de discriminação que acarretem violação da liberdade sindical em matéria de trabalho.

2. Essa proteção deve aplicar-se, particularmente, em relação aos atos que tenham por fim:

a) Subordinar o emprego de um trabalhador da Administração Pública à condição de este não se filiar a uma organização de trabalhadores da Administração Pública ou deixar de fazer parte dessa organização;

b) Demitir um trabalhador da Administração Pública ou prejudicá-lo por quaisquer outros meios, devido à sua filiação a uma organização de trabalhadores da Administração Pública ou à sua participação nas atividades normais dessa organização.

Artigo 5

1. As organizações de trabalhadores da Administração Pública devem usufruir de completa independência das autoridades públicas.

2. As organizações de trabalhadores da Administração Pública devem usufruir de uma proteção adequada contra todos os atos de ingerência das autoridades públicas em sua formação, funcionamento e administração.

3. São particularmente considerados atos de ingerência, no sentido do presente Artigo, todas as medidas tendentes a promover a criação de organizações de trabalhadores da Administração Pública dominadas por uma autoridade pública ou a apoiar organizações de trabalhadores da Administração Pública por meios financeiros ou quaisquer outros, com o objetivo de submeter essas organizações ao controle de uma autoridade pública.

PARTE III - GARANTIAS A SEREM CONCEDIDAS
ÀS ORGANIZAÇÕES DE TRABALHADORES DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Artigo 6

1. Devem ser concedidas garantias aos representantes das organizações reconhecidas de trabalhadores da Administração Pública, de modo a permitir-lhes cumprir rápida e eficientemente as suas funções, quer durante as suas horas de trabalho, quer fora delas.

2. A concessão dessas garantias não deve prejudicar o funcionamento eficiente da Administração ou do serviço interessado.

3. A natureza e a amplitude dessas garantias devem ser fixadas de acordo com os métodos mencionados no Artigo 7 da presente Convenção ou por quaisquer outros meios adequados.

PARTE IV - PROCEDIMENTOS PARA FIXAÇÃO DAS
CONDIÇÕES DE TRABALHO

Artigo 7

Devem ser tomadas, quando necessário, medidas adequadas às condições nacionais para encorajar e promover o desenvolvimento e utilização plenos de mecanismos que permitam a negociação das condições de trabalho entre as autoridades públicas interessadas e as organizações de trabalhadores da Administração Pública ou de qualquer outro meio que permita aos representantes dos trabalhadores da Administração Pública participarem na fixação das referidas condições.

PARTE V - SOLUÇÃO DE CONFLITOS

Artigo 8

A solução de conflitos surgidos em razão da fixação das condições de trabalho será buscada de maneira adequada às condições nacionais, por meio da negociação entre as partes interessadas ou por mecanismos que dêem garantias de independência e imparcialidade, tais como a mediação, a conciliação ou a arbitragem, instituídos de modo que inspirem confiança às partes interessadas.

PARTE VI - DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS

Artigo 9

Os trabalhadores da Administração Pública devem usufruir, como os outros trabalhadores, dos direitos civis e políticos que são essenciais ao exercício normal da liberdade sindical, com a única reserva das obrigações referentes ao seu estatuto e à natureza das funções que exercem.

(grifei)

A par disso, a liberdade sindical assegurada na Constituição Federal e reforçada pela incorporação da Convenção 151 da OIT ao direito pátrio se encontra, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, igualmente garantida pela Carta Estadual, cujo art. 27, inciso II, prevê o afastamento remunerado para desempenho de mandato em confederação, federação, sindicato e associação de servidores públicos.

Já a LC n° 10.098/94 tratou de garantir o direito à liberdade sindical de uma forma mais específica ao considerar, no art. 64, inciso XVI, como de efetivo exercício o afastamento do serviço em virtude de participação em assembleia e atividades sindicais.

Ocorre que não há disciplina legal quanto aos limites para o exercício do direito assegurado no inciso XVI do art. 64 do Estatuto dos Servidores Públicos Civis, isto é, não há definição normativa quanto aos eventos que podem ser considerados como assembleias e atividades sindicais, nem quanto à periodicidade ou duração da sua ocorrência,

tampouco quanto ao procedimento a ser adotado para a autorização do afastamento do servidor.

Dos exemplos trazidos pela autarquia de trânsito, verifica-se que, no mês de maio de 2015, o Sindicato dos Servidores do Detran - SINDET comunicou que iria *passar nos setores para encaminhar uma rápida votação sobre alteração estatutária*; comunicou a *participação dos servidores do Ato Público Unitário*; solicitou a liberação de determinados servidores para participar da comissão eleitoral que iria coordenar o processo eleitoral do SINDET. Já no mês de junho de 2015, o Sindicato solicitou a *liberação dos servidores para participarem do Seminário Sindical sobre a Situação Financeira do Estado*, bem como postulou a liberação de alguns servidores nominados para participarem da Reunião do Conselho Deliberativo do SINDET. Em agosto, comunicou a *participação dos servidores na mobilização do funcionalismo público*; solicitou a *liberação dos servidores do Detran/RS para acompanharem o debate entre os componentes das chapas que estão participando do processo eleitoral*; solicitou a *liberação dos servidores para a participação na Assembleia Geral da categoria*; solicitou a *liberação dos servidores componentes das chapas participantes do processo eleitoral em andamento deste Sindicato, bem como dos membros da Comissão Eleitoral, para a participação na reunião*; solicitou a liberação de nominados servidores para participarem da reunião do Conselho Deliberativo do SINDET. Em setembro, comunicou a *participação dos servidores do Detran/RS nas mobilizações que ocorrerão no dia 15, terça-feira, visando à retirada dos Projetos de Lei que trazem prejuízos às carreiras dos servidores públicos*; comunicou a *participação dos servidores do Detran/RS nas mobilizações que ocorrerão no dia 22 de setembro de 2015, terça-feira, visando à retirada dos Projetos de Lei que trazem prejuízos às carreiras dos servidores públicos*. Em outubro, solicitou a *liberação dos servidores para a participação na Assembleia Geral da categoria*. Em novembro, solicitou a *liberação dos servidores para a participação na Assembleia Geral Extraordinária da categoria*; pediu a liberação dos servidores relacionados para participarem da reunião

do Conselho Deliberativo do SINDET; postulou nova liberação dos servidores para a participação na Assembleia Geral da categoria. Em dezembro, houve mais uma solicitação de liberação dos servidores *para a participação na Assembleia Geral da categoria*, bem como nova solicitação de liberação de servidores para participação na reunião do Conselho Deliberativo; houve mais uma solicitação de liberação dos servidores *para participação na Assembleia Geral Extraordinária da categoria*, além de pedido de liberação de servidores para a reunião do Conselho Deliberativo.

Do quanto narrado, constata-se a frequência com que o Sindicato postula a liberação dos servidores para a participação de reuniões e assembleias, sendo que, em alguns casos, há a mera comunicação da participação dos servidores em determinados eventos, sem qualquer referência quanto à forma da prestação do serviço pela categoria.

Não se pode perder de vista que, no caso do Estado do Rio Grande do Sul, há a peculiaridade do direito à licença remunerada para exercício de mandato classista, assegurado na Constituição Estadual (art. 27. II) e regulamentado pela Lei 9.073/90, que prevê o afastamento de até onze servidores para desempenho de mandato em entidades sindicais.

A toda a evidência, em havendo servidores em licença remunerada para exercício de mandato classista, que estão dedicados em regime integral às questões da categoria funcional que representam, não será toda e qualquer atividade sindical que autorizará a liberação dos demais servidores sem que haja o devido cumprimento da carga horária e a prestação do serviço.

Com efeito, o direito à participação em assembleias e atividades sindicais não se sobrepõe ao dever de realização do trabalho, de maneira que o seu exercício deve respeitar a continuidade da prestação do serviço público, como aliás afirmado no art. 6º da Convenção 151 da OIT: ***A concessão dessas garantias não deve prejudicar o funcionamento eficiente da Administração ou do serviço interessado.***

Cabe lembrar que o Supremo Tribunal Federal, ao analisar o direito de greve dos servidores públicos, frisou que sua regulamentação deve atentar para as especificidades do serviço público:

(...)2. Servidores públicos que exercem atividades relacionadas à manutenção da ordem pública e à segurança pública, à administração da Justiça --- aí os integrados nas chamadas carreiras de Estado, que exercem atividades indelegáveis, inclusive as de exação tributária --- e à saúde pública. A conservação do bem comum exige que certas categorias de servidores públicos sejam privadas do exercício do direito de greve. Defesa dessa conservação e efetiva proteção de outros direitos igualmente salvaguardados pela Constituição do Brasil. 3. Doutrina do duplo efeito, segundo Tomás de Aquino, na Suma Teológica (II Seção da II Parte, Questão 64, Artigo 7). Não há dúvida quanto a serem, os servidores públicos, titulares do direito de greve. Porém, tal e qual é lícito matar a outrem em vista do bem comum, não será ilícita a recusa do direito de greve a tais e quais servidores públicos em benefício do bem comum. Não há mesmo dúvida quanto a serem eles titulares do direito de greve. A Constituição é, contudo, uma totalidade. Não um conjunto de enunciados que se possa ler palavra por palavra, em experiência de leitura bem comportada ou esteticamente ordenada. Dela são extraídos, pelo intérprete, sentidos normativos, outras coisas que não somente textos. A força normativa da Constituição é despreendida da totalidade, totalidade normativa, que a Constituição é. Os servidores públicos são, seguramente, titulares do direito de greve. Essa é a regra. 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. Serviços públicos desenvolvidos por grupos armados:

as atividades desenvolvidas pela polícia civil são análogas, para esse efeito, às dos militares, em relação aos quais a Constituição expressamente proíbe a greve [art. 142, § 3º, IV]. (...)

(Rcl 6568, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 21/05/2009, DJe-181 DIVULG 24-09-2009 PÚBLIC 25-09-2009 EMENT VOL-02375-02 PP-00736)

(...)8. Na relação estatutária do emprego público não se manifesta tensão entre trabalho e capital, tal como se realiza no campo da exploração da atividade econômica pelos particulares. Neste, o exercício do poder de fato, a greve, coloca em risco os interesses egoísticos do sujeito detentor de capital --- indivíduo ou empresa --- que, em face dela, suporta, em tese, potencial ou efetivamente redução de sua capacidade de acumulação de capital. Verifica-se, então, oposição direta entre os interesses dos trabalhadores e os interesses dos capitalistas. Como a greve pode conduzir à diminuição de ganhos do titular de capital, os trabalhadores podem em tese vir a obter, efetiva ou potencialmente, algumas vantagens mercê do seu exercício. O mesmo não se dá na relação estatutária, no âmbito da qual, em tese, aos interesses dos trabalhadores não correspondem, antagonicamente, interesses individuais, senão o interesse social. A greve no serviço público não compromete, diretamente, interesses egoísticos do detentor de capital, mas sim os interesses dos cidadãos que necessitam da prestação do serviço público. 9. A norma veiculada pelo artigo 37, VII, da Constituição do Brasil reclama regulamentação, a fim de que seja adequadamente assegurada a coesão social. 10. A regulamentação do exercício do direito de greve pelos servidores públicos há de ser peculiar, mesmo porque “serviços ou atividades essenciais” e “necessidades inadiáveis da coletividade” não se superpõem a “serviços públicos”; e vice-versa. 11. Daí porque não deve ser aplicado ao exercício do direito de greve no âmbito da Administração tão-somente o disposto na Lei n. 7.783/89. A esta Corte impõe-se traçar os parâmetros atinentes a esse exercício. 12. O que deve ser regulado, na hipótese dos autos, é a

coerência entre o exercício do direito de greve pelo servidor público e as condições necessárias à coesão e interdependência social, que a prestação continuada dos serviços públicos assegura. (...)

(MI 712, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 25/10/2007, DJe-206 DIVULG 30-10-2008 PUBLIC 31-10-2008 EMENT VOL-02339-03 PP-00384)

(...) Em razão dos imperativos da continuidade dos serviços públicos, contudo, não se pode afastar que, de acordo com as peculiaridades de cada caso concreto e mediante solicitação de entidade ou órgão legítimo, seja facultado ao tribunal competente impor a observância a regime de greve mais severo em razão de tratar-se de “serviços ou atividades essenciais”, nos termos do regime fixado pelos arts. 9º a 11 da Lei no 7.783/1989. Isso ocorre porque não se pode deixar de cogitar dos riscos decorrentes das possibilidades de que a regulação dos serviços públicos que tenham características afins a esses “serviços ou atividades essenciais” seja menos severa que a disciplina dispensada aos serviços privados ditos “essenciais”.
4.4. O sistema de judicialização do direito de greve dos servidores públicos civis está aberto para que outras atividades sejam submetidas a idêntico regime. Pela complexidade e variedade dos serviços públicos e atividades estratégicas típicas do Estado, há outros serviços públicos, cuja essencialidade não está contemplada pelo rol dos arts. 9º a 11 da Lei no 7.783/1989. Para os fins desta decisão, a enunciação do regime fixado pelos arts. 9º a 11 da Lei no 7.783/1989 é apenas exemplificativa (numerus apertus).

(...)

Ao adotar essa medida, este Tribunal passa a assegurar o direito de greve constitucionalmente garantido no art. 37, VII, da Constituição Federal, sem desconsiderar a garantia da continuidade de prestação de serviços públicos - um elemento fundamental para a preservação do interesse público em áreas que são extremamente demandadas pela sociedade.

(MI 708, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 25/10/2007, DJe-206 DIVULG 30-10-2008 PUBLIC 31-10-2008 EMENT VOL-02339-02 PP-00207 RTJ VOL-00207-02 PP-00471)

Cumpra, então, transcrever os artigos 9º a 14 da Lei Federal 7.783/89:

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 os serviços cuja paralisação resultem em prejuízo irreparável, pela deterioração irreversível de bens, máquinas e equipamentos, bem como a manutenção daqueles essenciais à retomada das atividades da empresa quando da cessação do movimento.

Parágrafo único. Não havendo acordo, é assegurado ao empregador, enquanto perdurar a greve, o direito de contratar diretamente os serviços necessários a que se refere este artigo.

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;

XI compensação bancária.

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.

Art. 12. No caso de inobservância do disposto no artigo anterior, o Poder Público assegurará a prestação dos serviços indispensáveis.

Art. 13 Na greve, em serviços ou atividades essenciais, ficam as entidades sindicais ou os trabalhadores, conforme o caso, obrigados a comunicar a decisão aos empregadores e aos usuários com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas da paralisação.

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.

Com efeito, se, na esteira da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, para o exercício do direito de greve no serviço público, há limites que podem ir além das disposições da Lei Federal 7.783/89, entendo que, no exercício do direito à participação em assembleias e atividades sindicais, também devem ser observadas determinadas balizas, de modo a se garantir a continuidade da prestação dos serviços públicos.

Como já afirmado pelo STJ, “*se é certo que o direito de livre associação sindical está assegurado expressamente na Constituição Federal, conforme previsto em seu artigo 8º, e que não é dado às autoridades públicas intervir de modo a entravar o seu exercício, também o é que não se mostra razoável aceitar a prática irrestrita e descompromissada desse direito*” (RMS 19.703-SC, Rel. Min. Castro Meira, julgado em 14/03/2006).

Desse modo, a participação dos servidores em assembleias e atividades sindicais, para fins do disposto no inciso XVI do art. 64 do Estatuto dos Servidores Públicos, vale dizer, com a dispensa do cumprimento da carga horária, deve ser autorizada quando efetivamente exigir a presença de integrantes outros da categoria que não sejam os representantes sindicais. Como dito, em se considerando haver diversos servidores afastados para desempenho de mandato classista, com a percepção da remuneração pelos cofres públicos, dedicando-se integralmente aos interesses da categoria que representam, somente as

atividades sindicais que não possam ser exclusivamente pelos líderes classistas exercidas é que justificam a liberação de servidores nos termos do aludido dispositivo legal.

Assim é que não cabe ao sindicato simplesmente comunicar à Administração Superior do órgão que os servidores participarão de tal ou qual ato, mas, sim, deve, com antecedência, justificar a necessidade da presença de servidores outros que não sejam os licenciados para exercício de mandato classista, como ocorre quando a categoria precisa aprovar em assembleia o encaminhamento de determinados projetos de lei (de reajuste, de condições de trabalho, de plano de carreira, etc), negociados entre os representantes sindicais e o Governo.

Gize-se que a comunicação prévia à Administração pela entidade classista acerca da natureza do evento, de modo a que possa a Direção Superior do órgão avaliar se se trata efetivamente de atividade sindical para poder, então, autorizar a liberação de servidores em número conveniente à manutenção do serviço, não representa interferência do Poder Público nos órgãos de classe, mas, sim, propicia a harmonização do exercício da liberdade sindical com as necessidades administrativas, preservando-se, assim, o interesse público.

De qualquer forma, válido lembrar que o exercício da liberdade sindical, na forma de reuniões e assembleias classistas, não precisa ser necessariamente realizado durante o horário de expediente.

De outra banda, impõe-se garantir a continuidade da prestação do serviço, de modo que deverá ser ajustado o número mínimo, em cada setor dos órgãos públicos, de servidores que permanecerão no exercício das suas atribuições quando da ocorrência de assembleias ou atividades sindicais que exijam, conforme prévia justificativa apresentada à Administração, a presença de servidores outros que não sejam os líderes sindicais.

Como apontado pela assessoria jurídica da autarquia, este Órgão Consultivo já se posicionou no Parecer 14.483/06 no sentido de que

não é qualquer evento que pode ser considerado como de natureza sindical a ensejar o afastamento com a dispensa do ponto, *verbis*:

“Quanto ao seu objeto o pedido deve ser analisado em confronto com as disposições concernentes aos afastamentos considerados como de efetivo exercício, previstos pelo art. 64 da LC n° 10.098/94. Porém ali ausente hipótese que albergue o afastamento para o fim declinado, ressaltando, à evidência, que o comparecimento de representantes do CPERS/Sindicato no XIV Encontro Nacional Feminista não se enquadra como “participação em assembléia e atividades sindicais”, que se constituiria no permissivo mais próximo ao abono de faltas pretendido. (...)

Desse forma, evidencia-se que o exercício dos direitos sindicais tem extensão restrita à participação no próprio órgão sindical ou classista, com a finalidade de garantir sua existência e funcionamento, sem abranger a participação em eventos outros: sociais, políticos ou culturais.

Ademais, além da falta da devida identificação das nominadas como filiadas ao requerente - certa a ausência dessa condição relativamente àquelas que não integram o Magistério Estadual, conforme salientado pela Assessoria Jurídica da SE e a distinção estabelecida no Parecer PGE n° 11.672/97 -, a natureza do encontro, sua promoção e seu público não tiveram a natureza ou o caráter de atividade sindical ou de classe. E a duração do afastamento, pelo período contínuo de 4 (quatro) dias, flagrantemente o descaracterizaria como assembléia ou atividade sindical, não estando qualquer das participantes no exercício de mandato classista.

Cumpra ainda observar que, no caso, a irregularidade do afastamento se afigura de maior gravidade porque, sem a necessária previsão, foi assumida por expressivo número de servidoras. Circunstâncias em que a substituição às faltosas pode ter resultado impraticável, submetendo a Administração e os administrados, beneficiários dos serviços públicos, a falhas que comprometem o princípio de continuidade da prestação assegurada pelo Estado.

Isso posto, resulta evidenciado que, sendo o pedido totalmente desprovido de fundamento legal, seu deferimento ensejaria pagamento indevido, além

de o afastamento sem autorização de um número expressivo de servidores se constituir em prática que atenta gravemente contra a regularidade dos serviços, devendo ser coibida, sob pena de estimular ocorrências similares.

De resto, cumpre observar que as situações análogas sujeitam-se ao mesmo deslinde, embora este não abranja as decisões já adotadas anteriormente à presente orientação.” - grifei

E o entendimento exarado por este Órgão Consultivo no supracitado Parecer foi acolhido tanto pela Corte local quanto pelo STJ, como se vê dos seguintes precedentes:

SERVIDOR PÚBLICO. DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PLEITO DE DISPENSA DE SERVIDORES DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO PARA PARTICIPAÇÃO DE ASSEMBLEIA DO SINDICATO DOS SERVIDORES DA PGE EM 1ºAGO14 SEM REGISTRO DE FALTA. INDEFERIMENTO DA LIMINAR. HIPÓTESE PREVISTA NO ART. 64, XVI, DA LC-RS n° 10.098/94 QUE NÃO SE VERIFICA NOS AUTOS. ASSEMBLEIA DIRIGIDA AO DEBATE ENTRE OS CANDIDATOS A GOVERNADOR DO ESTADO. ELEIÇÕES 2014. REQUISITOS DO *FUMUS BONI IURIS* E *PERICULUM IN MORA* NÃO DEMONSTRADOS.

1. Preliminar de ausência de interesse processual superveniente afastada. Em que pese tenha fluído a data aprazada para a Assembleia Geral Extraordinária, ainda remanesce interesse processual do Sindicato em relação ao pedido de liberação do ponto dos servidores e registro de efetividade.

2. Mérito: Embora o direito dos servidores de livre associação sindical previsto no art. 64 da LC-RS n° 10.098/94, na hipótese dos autos não se verifica que a Assembleia aprazada para 1ºAGO14 sob a ordem do dia “Debate entre Candidatos ao Governo do Estado” esteja incluída como atividade sindical, inclusive porque o acesso não foi restrito aos servidores da PGE, tendo o Procurador-Geral do Estado recebido convite para tanto, não justificando por isso, o registro de efetividade dos servidores que decidissem se ausentar do trabalho para participar do evento.

3. Consoante o próprio Parecer da PGE-RS n° 14.483, “o exercício dos direitos sindicais tem extensão restrita à participação no próprio órgão sindical ou classista, com a

finalidade de garantir sua existência e funcionamento, sem abranger a participação em eventos outros: sociais, políticos ou culturais”, de modo que eventual liberação para fins sindicais devem estar estritamente ligados a este, sob pena de burla ao objetivo do sindicato e ao estatuto dos servidores.

PRELIMINAR REJEITADA.

SEGURANÇA DENEGADA.

(MS 70060930237, Segundo Grupo Cível, TJRS, julgado em 13 de março de 2015)

DIREITO SINDICAL. ORDEM DE SERVIÇO 3/2008 DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. REGRAMENTO DA PARTICIPAÇÃO DE PROFESSORES E SERVIDORES DA ÁREA EDUCACIONAL EM EVENTOS SINDICAIS, SOCIAIS E CULTURAIS. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DA LIBERDADE SINDICAL. INEXISTÊNCIA. RAZOABILIDADE DA MEDIDA PARA REPOSIÇÃO DOS DIAS LETIVOS E DA CARGA HORÁRIA. CUMPRIMENTO DA LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL.

1. Na origem, o Sindicato dos Trabalhadores em Educação impetrou Mandado de Segurança contra a Ordem de Serviço 3/2008, da Secretaria de Estado da Educação, que dispõe sobre afastamento de membros do magistério e servidores ligados à pasta da Educação estadual para participarem de atividades de capacitação profissional e de eventos de cunho educacional ou sindical. Em síntese, o Sindicato afirma que a medida restringe a liberdade sindical constitucionalmente assegurada.

2. O Tribunal de origem denegou a segurança por entender que o cumprimento das disposições da Ordem de Serviço não implica “esvaziamento do direito de participação dos membros do magistério e dos servidores de escola na entidade sindical, tratando-se de medidas que visam, tão-somente, a regulamentar o afastamento dos servidores de seu posto de trabalho para participar das atividades promovidas pelo CPERS/Sindicato, não se caracterizando a suposta afronta ao artigo 64, inciso XVI, da LC-RS 10098/1994”. Consignou, ainda, que “as normas transcritas não impedem a participação dos professores estaduais ou dos servidores de escola

nas assembléias e demais eventos, destinando-se tão-somente a garantir o regular funcionamento das escolas em tais situações.”

3. A hipótese evidencia suposta tensão entre normas constitucionais: de um lado o direito social à educação, de outro, a garantia de liberdade sindical.

4. Da leitura conjunta dos arts. 4º e 6º da Ordem de Serviço 4/2008 e do Parecer 14.483/2006, da PGE-RS, conclui-se que, para as atividades definidas como sindicais e classistas, realizadas durante o horário de trabalho dos professores, exige-se mera comunicação aos órgãos superiores, para que garantida a reposição da carga horária dos alunos.

5. Da mesma forma, os limites estabelecidos para a participação dos professores em eventos sociais e culturais são legítimos, pois servem para concretizar o direito à educação, regulamentado na Lei de Diretrizes e Bases preceitua que os alunos dos níveis fundamental e médio têm direito a um ano, com no mínimo 200 (duzentos) dias letivos e 800 (oitocentas) horas-aula. A medida garante, em última análise, a reposição dos dias letivos e da carga horária.

6. É assente que nenhum direito é absoluto ou insuscetível de restrição. O importante é garantir que o núcleo de cada um dos direitos previstos na ordem jurídica não seja atingido, restringindo-se o mínimo possível seu âmbito de incidência, a fim de que sua identidade seja respeitada. A ordem de serviço em apreço é materialização desse ajuste decorrente do “diálogo das fontes e entre direitos”, pois concilia, na hipótese, os dois interesses em jogo, com o mínimo de restrição a cada um deles.

7. Assim, a OS 3/2008, da Secretaria de Estado da Educação, deve ser interpretada de acordo com os exatos termos do Parecer 14.483/2006 da PGE-RS, como, aliás, já consta de seu texto.

8. Recurso Ordinário não provido.

(RMS Nº 29.183 - RS, Rel. Min. MINISTRO HERMAN BENJAMIN)

Nada impede, porém, que o gestor faculte a participação de servidores em atividades que não sejam sindicais propriamente ditas,

mas de cunho político ou social, desde que garantida a continuidade da prestação do serviço, condicionada a liberação ao cumprimento, mediante compensação, da carga horária e de seus afazeres.

Por oportuno, cabe citar a regulamentação do inciso XVI do art. 64 da LC ° 10.098/94 conferida pelo Ministério Público:

Instrução Normativa 04/2005

Afastamento de servidores do Ministério Público para participação em assembléia e atividades sindicais ou associativas. O SUBPROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo parágrafo 2º do artigo 17 da Lei Estadual nº 7.669, de 17 de junho de 1982 – Lei Orgânica do Ministério Público do Rio Grande do Sul, com a redação que lhe foi dada pela Lei Estadual nº 11.003, de 19 de agosto de 1997,

Considerando a necessidade de disciplinar o afastamento de servidores do Ministério Público para participação em assembléia e atividades sindicais ou associativas, na forma do art. 64, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual nº 10.098/94, Resolve editar a seguinte Instrução Normativa:

Art.1º O afastamento das funções do servidor do Ministério Público, na forma do art. 64, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual nº 10.098/94, tendo em conta critérios relacionados à constatação de relevante interesse dos servidores, à necessidade de serviço e ao não-prejuízo do bom andamento das funções institucionais, poderá ser autorizado mediante manifestação prévia da Administração, com anuência das chefias imediatas.

Art. 2º A entidade sindical ou associativa deverá requerer ao Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos o afastamento de servidores para a participação em assembléia ou atividade sindical ou associativa, ressaltando que este se dê sem prejuízo remuneratório e/ou relacionado ao registro de efetividade.

Art. 3º O requerimento deverá ser protocolado com antecedência mínima de 05 (cinco) dias da data aprazada para a realização do evento.

§ 1º O documento protocolado deverá conter informações quanto à natureza, fundamentação e finalidade do evento e definição expressa da abrangência de toda a categoria ou tão-somente de servidores de determinado cargo ou função.

§ 2º A critério da administração poderá ser revisto o prazo previsto no “caput” deste artigo.

E o Conselho Nacional de Justiça assim se manifestou no Pedido de Providências nº 0000664-70.2014.2.00.0000, oferecido pelo SINDJUS contra a Direção do Foro de Porto Alegre em função do Ofício Circular nº 01/2014-DF:

“O presente pedido de providências objetiva, em suma, a cassação do Ofício Circular nº 01/2014, do Exmo. Juiz Diretor do Fôro Central da Comarca de Porto Alegre (TJ-RS), que tem o seguinte teor:

“Senhores Magistrados, Escrivães e Servidores:

Informamos que a eventual participação em atividade sindical dos servidores que não detêm cargo eletivo deverá ser precedida de autorização do magistrado titular da unidade na qual estiver lotado o servidor.”

Posteriormente, em 27 de fevereiro de 2014, o ato administrativo foi alterado e novamente publicado com os seguintes termos:

“Senhores Magistrados, Escrivães e Servidores:

Em retificando, em parte, os termos do Ofício-Circular n.01/2014 DF, datado de 08/01/2014, o comparecimento dos servidores lotados nesta Comarca de Porto Alegre, nas assembleias convocadas pelas suas entidades de classe, ficará condicionada, para eventual abono de falta, apenas, e tão somente, à comprovação por parte do interessado do seu comparecimento, através de documento firmado e fornecido pelo sindicato ou associação pertinente.”

Depreende-se da leitura dos atos editados e das informações prestadas pelo Tribunal local, a preocupação em manter a ordem dos trabalhos desenvolvidos pelos serviços judiciários e evitar abusos. Isso porque a ausência de servidor(es) sindicalizado(s) do ambiente regular de trabalho, sem que haja qualquer controle, pode gerar prejuízo ao andamento dos serviços, em detrimento dos seus usuários e destinatários finais.

Não se divisa, no ato impugnado, qualquer intento de obstaculizar a atividade sindical. Observo que esse ato é inclusive destinado apenas a regular a “participação em atividade sindical dos servidores que não detêm cargo eletivo” - (sublinhei), isto é, dos servidores em geral, não ocupantes de funções diretivas na entidade sindical que lhes representa. Quanto aos servidores detentores de cargo eletivo, são eles usualmente dispensados

de suas atividades para dedicação exclusiva à atividade sindical, independentemente de autorização.

De outra parte, destaque-se que o tribunal requerido admitiu o abono de falta ao trabalho de servidor não ocupante de cargo eletivo para participação em assembleias, mediante comprovação de comparecimento, por meio de “documento firmado e fornecido pelo sindicato ou associação pertinente”.

Verifica-se, assim, que a disciplina imposta pelo juiz diretor do foro com relação aos servidores não ocupantes de cargos eletivos tão somente privilegia a organização e a hierarquia funcionais, de modo a garantir a regular prestação dos serviços públicos nos quais envolvidos os servidores representados pelo sindicato requerente. Ressalte-se que não foi proibida a participação de tais servidores em atividade sindical, tendo sido apenas condicionada essa participação à autorização do magistrado a que subordinados os interessados. Não há, no caso, ao contrário do que sustenta o requerente, a violação às disposições da Lei Complementar Estadual nº 10.098/94, que dispõe sobre o estatuto e regime jurídico único dos servidores públicos civis do Estado do Rio Grande do Sul, sendo cabível notar que nem mesmo o direito de participação em assembleias e atividades sindicais, previsto no artigo 64 daquela lei, restou tolhido por meio do ato impugnado. É, assim, legítimo e íntegro o rol de atribuições do juiz diretor de fôro o ato de gestão das atividades dos servidores e do ambiente de trabalho, orientando e ordenando as atividades desenvolvidas e estabelecendo, inclusive, regras relativas ao cumprimento da jornada de trabalho, sempre dentro dos limites legais. Trata-se, aqui, da adoção de boas práticas em prol do bom andamento do serviço público.

Desse modo, não se mostram presentes as ilegalidades apontadas pela entidade requerente nos ofícios circulares impugnados, ausente, portanto, qualquer razão para a atuação de controle ou a tomada de providências por deste Conselho Nacional de Justiça no caso concreto.” - grifei

Destarte, a participação em assembleias e atividades sindicais não pode ocorrer sem qualquer tipo de restrição. Com efeito, “*não se nega que os arts. 8º, caput, e 37, VI, combinados, da Constituição Federal,*

asseguram a livre associação sindical. No entanto, referido direito não é absoluto na medida em que, quando aparentemente conflita com outro direito, também constitucional, qual seja, a continuidade e eficiência do serviço público, deve ser com este compatibilizado.” (Apelação Cível 2001.34.00.008748-7/DF, TRF- 1ª Região, Rel. Juiz Federal Mark Yshida Brandão, julgado em 24/11/2011).

Tem-se, então, ser imprescindível a comunicação prévia do Sindicato à Administração Superior do órgão, com antecedência mínima de 72 horas, aplicando-se, aqui, analogicamente, a Lei de Greve, com a devida justificativa da necessidade de participação de servidores outros que não os líderes sindicais licenciados.

Em caso de autorização de participação de servidores em assembleias ou atividades sindicais, com fundamento no inciso XVI do art. 64, da LC nº 10.098/94, deverá ser assegurada a continuidade da prestação do serviço público, conforme ajuste entre os servidores e a chefia do setor, devendo ser registrado no ponto a falta justificada e apresentado comprovante de comparecimento fornecido pelo sindicato ou associação, em que certificada, ainda, a duração do evento.

Poderá o gestor, eventualmente, autorizar a participação de servidores em atividades outras que não se enquadrem nas hipóteses do inciso XVI do art. 64 do Estatuto, mediante o devido cumprimento da carga horária e sem prejuízo de suas atribuições.

Gize-se que o direito à participação em assembleias e atividades sindicais não se restringe aos servidores filiados às entidades. Contudo, quanto aos servidores não filiados, o afastamento deve ser restrito aos eventos que não exijam tal condição.

Embora não haja previsão legal quanto ao número ou à periodicidade das atividades ou assembleias sindicais, deve-se observar o princípio da razoabilidade e as circunstâncias históricas e sociais, a fim de que não se configure o abuso do exercício da liberdade sindical em detrimento do cumprimento dos deveres funcionais.

EM CONCLUSÃO, para que os servidores sejam liberados do exercício das suas funções para participarem de assembleias e atividades sindicais, nos termos do art. 64, inciso XVI, da LC nº 10.098/94:

- A) Deverá o Sindicato ou a Associação de classe comunicar, com antecedência mínima de 72 horas, a Direção Superior do órgão sobre a natureza do evento, justificando a necessidade de participação de servidores que não sejam os que estão no desempenho de mandato classista;
- B) A liberação de servidores para participar de assembleia ou atividade sindical deve ser compatível com o princípio da continuidade do serviço público, cabendo a cada setor ajustar o número necessário à manutenção do serviço;
- C) O afastamento do servidor deve ser registrado no ponto como falta justificada, desde que apresentado comprovante fornecido pelo sindicato ou associação, em que certificada a duração do evento;
- D) Pode o gestor autorizar a participação de servidores em atividades de natureza social, política ou cultural, condicionada ao cumprimento, mediante compensação, da carga horária e das atribuições;
- E) O servidor que não seja filiado pode ser liberado para participar de assembleias e atividades sindicais que não exijam o vínculo com a entidade organizadora do evento.

É o parecer.

Porto Alegre, 17 de março de 2016.

Marília Vieira Bueno

Procuradora do Estado

Equipe de Consultoria da Procuradoria de Pessoal

Expediente Administrativo 8785-2444/15-5

PROCESSO Nº 008785-24.44/15-5

Acolho as conclusões do PARECER nº 16.721/16, da Procuradoria de Pessoal, de autoria da Procuradora do Estado Doutora MARÍLIA VIEIRA BUENO.

Restitua-se o expediente à Secretaria da Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos, com vista prévia ao Agente Setorial.

Em 17 de maio de 2016.

**Euzébio Fernando Ruschel,
Procurador-Geral do Estado.**