

GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO: A PARALISAÇÃO DOS SERVIÇOS ESSENCIAIS DE SAÚDE

Érica Elise Costa de Sousa. ¹

Micheline Cachina ²

RESUMO

Analisa-se o instituto da greve no serviço público, a partir de uma visão crítica, por meio de uma pesquisa exploratória documental, tomando por base bibliografia e produção científica do tema. Avaliam-se as discussões existentes quanto à eficácia da norma relativa ao tema.

PALAVRAS- CHAVE: Greve. Serviço público. Eficácia da norma.

ABSTRACT

We can analyze striking in public service, from a critical vision, making a documental research, according to a bibliography and scientific production of the theme. Discussions about this theme can be evaluated taking into consideration the effectiveness of the norms of the theme.

KEYWORDS: Striking. Public Service. Effectiveness of the norms.

INTRODUÇÃO

Na atual situação política de nosso país, onde cada vez mais a população segue em busca de seus direitos, para garantir assim a melhoria de condições de vida, se faz necessário um estudo sobre o direito de greve dos servidores públicos, principalmente com o enfoque na paralisação do serviço essencial de saúde, que é tão importante para o funcionamento da sociedade.

No Brasil existe grande discussão quanto ao direito de greve aos servidores públicos, entendendo parte da doutrina ser justo o exercício de tal direito por ser classe trabalhadora, utilizando a Lei nº 7783/89 (Lei de Greve) por meio da aplicação da analogia, enquanto a outra parte entende que por tal classe por ser regida por regime jurídico próprio não tem direito à greve.

¹Discente do curso de Direito da Faculdade Natalense para o Desenvolvimento do Rio Grande do Norte- FARN. Email: ecrinha@hotmail.com

² Docente do curso de Direito da Faculdade Natalense para o Desenvolvimento do Rio Grande do Norte- FARN. Email: micachinha@hotmail.com

O presente trabalho repassa um breve estudo sobre o direito de greve e a sua aplicação para os servidores públicos, especialmente os da saúde, com a apresentação do conceito, da evolução histórica e legal do instituto no país, sua aplicação nos serviços essenciais, apresentando visão doutrinária e discussões relativas à aplicação da norma.

I- ASPECTOS GERAIS

A greve, entendida como a paralisação voluntária, coletiva e pacífica dos empregados e meio de negociação com o empregador, é considerada um dos direitos fundamentais dos trabalhadores. É um direito legítimo para a defesa pacífica dos interesses econômico-sociais e profissionais da categoria, direito irrestrito do empregado, no sentido de que a lei não pode vedar seu exercício.

Sendo assim, a greve é um “direito de imunidade” do trabalhador diante das consequências normais de não trabalhar, que podem ser vistas como faltas injustificadas, chegando a gerar descontos ou até mesmo rescisão do contrato de trabalho. Seu reconhecimento como direito implica na permissão do não cumprimento de uma obrigação, que seria a de trabalhar regularmente de acordo com os termos estabelecidos em seu contrato de trabalho.

Para Amauri Mascaro do Nascimento (2009, p. 505),

A greve é uma garantia coletiva constitucional; a oportunidade de seu exercício e os interesses por meio dela defendidos são aqueles definidos pelos trabalhadores, que devem fazê-lo de modo não abusivo, mantendo, nas atividades essenciais o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

Com efeito, o direito de greve não é absoluto; tão somente pelo fato de ser um direito já possui limitações, cabendo ao Estado a sua regulamentação, cujos seus limites são fixados pela Constituição Federal.

A primeira delimitação, prevista no art. 9º, § 1º da Constituição Federal, diz respeito à noção de serviços ou atividades essenciais, cabendo à lei defini-las e dispor sobre atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

A segunda delimitação é apontada por Mauricio Godinho Delgado (2009, p. 1424), como redundante, onde a Constituição Federal estatui que a conduta coletiva parda, embora amplamente franqueada, não traduz permissão normativa para atos abusivos, violentos ou similares pelos grevistas.

A terceira delimitação é imposta pela Lei nº 7.783/89 (Lei de Greve), e trata da proteção especial conferida ao trabalhador que insiste em trabalhar, já que as manifestações não poderão impedir o acesso ao trabalho, sendo tal dispositivo complementado pela Constituição Federal, o que dispõe que em nenhuma hipótese poderão ser violados ou constrangidos os direitos e garantias fundamentais de outrem.

As greves podem ser classificadas de várias formas: quanto às suas determinações, poderão ser lícitas, ilícitas ou abusivas; quanto à extensão, podem ser greves globais, greves parciais e greves de empresa; e quanto ao seu exercício podendo ser classificadas como greve contínua, greve rotativa e greve intermitente.

Importante se faz apontar que a greve não poderá ser deflagrada quando haja acordo, convenção coletiva ou sentença normativa em vigor, a não ser que tenha sido modificada substancialmente a relação de trabalho.

II- CONTEXTO HISTÓRICO

Segundo Amauri Mascaro (2007, p. 1.167), apesar de nos parecer recente, a origem da greve não o é. A história faz referência à greve já na Idade Antiga: há menção na greve de “pernas cruzadas”, de trabalhadores que se recusaram a trabalhar porque não receberam o que lhes fora prometido, no Egito, no reinado de Ramsés III, no século XII a.C.

Já Sergio Pinto Martins (2008, p. 821) esclarece que “na história mundial a greve foi cronologicamente considerada um delito, principalmente no sistema corporativo, depois passou a liberdade, no Estado liberal, e, posteriormente, a direito, nos regimes democráticos”.

No Brasil, inicialmente, tivemos a greve como liberdade, depois delito e, posteriormente, direito.

A Constituição Federal de 1988, sem dúvida, foi mais liberal, declarando que: “É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo sobre os interesses que devam por meio dele defender”.

Como já foi dito, no Brasil, a greve encontra uma sucessão cronológica de delito, liberdade e direito, fundada na própria evolução constitucional do país.

Na Carta Política de 1937 previu-se a proibição da greve, considerada recurso antissocial, juntamente com o “lockout”, incorrendo em crime os líderes do movimento.

A Constituição de 1946 reconheceu o direito de greve (art. 158), que deveria ser exercido depois de esgotados os meios legais para solução dos dissídios entre empregados e

empregadores, sob pena de incorrerem os seus agentes em falta grave (DL n. 9.070, de 15-03-46, art. 10). Neste contexto, a greve não era permitida nos serviços fundamentais: serviço de água, energia, fontes de energia, iluminação, gás, esgotos, comunicações, transportes, carga e descarga, estabelecimentos de utilidade, gêneros essenciais à vida das populações, matadouros, lavoura e pecuária, colégios, escolas, bancos, farmácias, drogarias, hospitais e serviços funerários, indústrias básicas ou essenciais (DL n. 9.070/46, arts 3º e 10).

A Constituição de 1967 manteve o direito de greve, regulando o seu exercício em lei (art.158, XXI), deixando expresso, entretanto, que não seria permitida greve nos serviços públicos e atividades essenciais, assim definidas em lei (art. 157,§ 7º). A Emenda Constitucional n. 1, de 1969, dispôs da mesma forma (art. 165, XX e art. 162). E, dentro dessa orientação, os diversos estatutos de funcionários normalmente atribuíam penalidades severas para condutas como incitar ou participar de movimentos grevistas.

O direito de greve foi modificado profundamente com a Constituição de 1988, que trouxe grandes novidades relativas a tal instituto: foi assegurado o direito de greve aos trabalhadores, competindo a estes decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam defender por meio dele (art. 9º da CF). Os §§ 1º e 2º desse artigo estabelecem que a lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade (§ 1º) e que os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei (§ 2º).

Para dar cumprimento ao dispositivo constitucional, foi expedida a Lei nº 7.783, de 28-06-89, que definiu o que seriam os serviços ou atividades essenciais, dispondo sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade e deixando patente sua inaplicabilidade ao setor público (art.16)

III- PERSPECTIVA LEGAL: A CF e a Lei 7.783/89

A Constituição Federal de 1988 não chegou a conceituar greve trazendo apenas a fixação de sua dimensão, onde compete aos trabalhadores definir as oportunidades e os interesses a defender por meio de tal instituto, analisando sua conveniência e finalidade, se fazendo importante ressaltar que quem exerce o direito de greve é o trabalhador e não o sindicato que o representa, cabendo apenas decidir sobre a greve.

É garantido aos servidores públicos civis o direito de greve, no art. 37, inciso VII da Constituição Federal. Aos militares (membros das Forças Armadas) é proibida a greve (art.

142, § 3º, IV, com a redação dada pela EC n. 18, de 05-02-1998), extensiva aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (art. 42, § 1º, com a redação da EC n. 20, de 15-12-1998), por pertencerem a uma instituição fundada em rígida hierarquia, que tem por objetivo a defesa da ordem pública.

A Constituição vigente, ao reconhecer o direito de greve na Administração Pública, no art.37, VII, remetia, em sua redação original, à lei complementar os termos e limites em que aquele direito seria exercido, fato que sempre gerou grande discussão entre doutrinadores.

A greve, segundo o art 2º da Lei nº 7.783/89, é a suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação social de serviço a empregador, sendo considerada por Sérgio Pinto Martins (2009, p. 825), um fato social e um risco a que o trabalhador se sujeita.

Durante muito tempo de vigência da Constituição, o Congresso Nacional não chegou a elaborar a norma referida, tendo sido, pela nova redação dada pela Emenda Constitucional n. 19/98, modificada a competência legislativa quanto ao processo, que passa a se referir à lei ordinária, ressaltando-se, no texto constitucional, que ela terá que ser “específica”.

Significa, igualmente, que pode aplicar, por analogia, a legislação sobre direito de greve dos trabalhadores privados porque o constituinte reformador houve por bem definir que a regulamentação do direito de greve do servidor público depende de uma especificidade legislativa, formal e material.

A omissão do Poder Legislativo em relação à elaboração de lei específica gerou grandes transtornos à Administração Pública, visto que as greves de servidores públicos foram se sucedendo nos níveis federal, estadual e municipal, algumas com a duração de semanas e até de meses, com graves prejuízos à economia e à sociedade e sérias consequências para o Estado de Direito.

Diante da inércia do poder legislativo e com o objetivo de diminuir as paralisações, para resguardar-se dos efeitos prejudiciais das greves, facilitando a solução de problemas, especialmente de ordem administrativa, o governo federal editou o Decreto Federal nº 1.480, de 03-05-95, dispondo sobre os procedimentos a serem adotados em casos de paralisações dos serviços públicos federais, visando preencher a lacuna existente enquanto o disposto no art. 37, inciso VII, da Constituição não for regulado.

Nesse sentido o art. 1º do Decreto estabelece que:

(...) as faltas decorrentes de participação de servidor público federal, regido pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, em movimento de paralisação de serviços públicos não poderão, em nenhuma hipótese, ser objeto de:

I - abono;

- II - compensação;
- III - cômputo, para fins e contagem de tempo de serviço ou de qualquer vantagem que o tenha por base.

O art. 2º determina a exoneração ou a dispensa imediata dos ocupantes de cargos em comissão ou de funções gratificadas constantes da relação a que alude o artigo 1º.

A verdade é que reina uma situação caótica sobre o tema, não existindo uniformidade de entendimento quanto aos efeitos da deflagração de greve para os servidores, para os usuários, para Estado e para os sindicatos. Quanto aos servidores, os efeitos referem-se:

- a) à legitimidade do desconto dos dias parados, salvo se a própria Administração ajustar com servidores a paralisação das atividades, ou, autorizar a compensação das faltas decorrentes de participação de servidor na paralisação de serviços públicos;
- b) à suspensão da contagem do período de paralisação como de efetivo exercício do servidor em estágio probatório;
- c) à suspensão do cômputo, para fins e contagem de tempo de serviço ou de qualquer vantagem que o tenha por base das faltas decorrentes de participação de servidor em movimento de paralisação de serviços públicos.

Para os usuários destacam-se os seguintes efeitos da paralisação:

- a) suspensão de prazos processuais;
- b) liberação de mercadorias;
- c) renovação de licença médica;
- d) direito de obter certidão ou de prorrogar a validade de certidão.

Em relação ao referido assunto, entende o STF nos julgamentos dos mandados de injunção de números 670- Espírito Santo e o 712- Pará, que no caso da greve dos servidores públicos, que seria justa a aplicação analógica da Lei 7.783/89 (Lei de Greve), já que é a única norma prevista no ordenamento vigente que trata o tema.

Assim, a regulamentação do direito de greve dos servidores públicos que desde 1988 se faz por imposição constitucional, agora se faz necessária por meio de uma lei específica que defina seus limites, através de critérios para seu exercício, garantindo assim o andamento dos serviços públicos, mas não podendo com isso diminuir, de modo a negar tal direito.

IV-A GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO: O PROBLEMA DOS SERVIÇOS ESSENCIAIS DE SAÚDE

IV.1. Aplicabilidade da Lei 7783/89

Antes da Constituição Federal de 1969 era vedado o exercício do direito de greve por servidores públicos, sendo regulamentado apenas com advento da Carta Magna de 1988, no seu art. 37, inciso VII, que fez referência ao movimento paredista no âmbito da Administração Pública, observando a regra de que o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar e posteriormente sendo modificado, para lei específica (EC nº19/98).

Tal dispositivo até hoje vem ocasionando divergências entre os doutrinadores de nosso país, uma vez que o instituto da greve é regulamentado pela lei ordinária de nº 7.783/89, entendendo parte da doutrina que tal lei poderá ser utilizada analogicamente e outra parte da doutrina que tal direito é negado ao servidor público, já que tal dispositivo legal não pode ser aplicável ao setor público por não ser lei específica, como determina a Constituição Federal.

Afirma renomado doutrinador José Afonso da Silva (2004, p. 681) que tal dispositivo não seria aplicável aos servidores do setor público, quando aponta que:

Quanto à greve, o texto constitucional não avançou senão timidamente, estabelecendo que o direito de greve dos servidores públicos será exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar, o que, na prática, é quase o mesmo que recusar o direito prometido; primeiro porque, se a lei não vier, o direito inexistirá; segundo porque, vindo, não há parâmetro para seu conteúdo, tanto pode ser mais aberta como mais restritiva.

Entende contrariamente, o doutrinador Celso Antonio Bandeira de Mello (2007, p. 275) defendendo a existência do direito de greve para os servidores públicos, afirmando que:

(...) tal direito existe desde a promulgação da Constituição. Deveras, mesmo à falta da lei, não se lhes pode subtrair um direito constitucionalmente previsto, sob pena de admitir-se que o Legislativo ordinário tem o poder de, com sua inércia até o presente, paralisar a aplicação da Lei Maior, sendo, pois, mais forte do que ela. Entretanto, é claro que, para não decair da legitimidade da greve, os paredistas terão de organizar plantão para atender determinadas situações: as de urgência ou que, de todo modo, não possam ser genérica e irrestritamente subtraídas à coletividade sem acarretarem danos muito graves ou irreparáveis. De fato, a atual Constituição não é individualista e expressamente prestigiou os chamados direitos coletivos e difusos.

Por fim, pacificou o Supremo Tribunal Federal que, enquanto a lei específica não for editada, deverá ser observada a lei de n. 7.783/89 (Lei de Greve), quanto aos limites de greve no serviço público.

IV. 2. Conceito de Serviços e Atividades Essenciais

No Brasil, a primeira norma que disciplinou os serviços essenciais foi em 1943, na CLT (Decreto-lei n. 5.452/43), em seu art. 725, § 1º, (hoje já fora revogado) onde afirmava que a paralisação de serviços públicos sujeitaria os infratores a penalidades restritivas da liberdade de locomoção.

A greve nos serviços essenciais aparece disciplinada no art. 11 da Lei de Greve, que estabelece o seguinte:

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.

De acordo com a Lei 7.783/89 em seu art. 10, são serviços ou atividades essenciais:

- a) tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;
- b) assistência médica e hospitalar;
- c) distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;
- d) funerários;
- e) transporte coletivo;
- f) captação e tratamento de esgoto e lixo;
- g) guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;
- h) processamento de dados ligados a serviços essenciais
 - i) controle de tráfego aéreo;
- j) compensação bancária.

Nesses serviços essenciais o aviso prévio ao empregador é de 72 horas, para que as autoridades e a sociedade sejam avisadas e que com isso exista uma preparação quanto ao

atendimento das necessidades da comunidade, evitando assim maiores prejuízos na prestação dos serviços. Com igual antecedência os usuários devem ser avisados, e será obrigado aos sindicatos, de comum acordo com o empregador, garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim consideradas aquelas que, se não atendidas colocam em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população.

Durante o período de paralisação esse funcionamento mínimo dos serviços essenciais, importa limitação ao direito de greve, já que impõe a continuação de trabalhos imprescindíveis para manter o serviço essencial.

Essa garantia de prestação do serviço essencial significa a conservação de um nível de atividades indispensáveis, cuja determinação se dá em concreto, resultando de juízo de adequação, portanto a greve total fere os direitos sociais, da mesma forma em que o funcionamento total estaria anulando o direito de greve.

V- A PROBLEMÁTICA DA GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS DA SAÚDE

Para existir uma discussão quanto à problemática da paralisação dos serviços essenciais de saúde, se faz necessária a comparação do direito a saúde, que é um direito fundamental garantido por nossa Constituição Federal, que assegura ao usuário do sistema a prestação de um serviço de qualidade, que venha atingir todas as necessidades da coletividade, e o Direito de Greve dos trabalhadores que exercem atividades nesse setor, que não deixam de ser trabalhadores que necessitam da garantia de suas condições de trabalho para que até mesmo venha prestá-lo de maneira mais eficaz e satisfatória, onde a população e a classe de trabalhadores permaneçam em harmonia, sendo respeitados os direitos assegurados as duas classes.

Nesse sentido, é digna de registro decisão emanada do Supremo Tribunal Federal, nos seguintes termos:

O direito à saúde- além de qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas- representa consequência constitucional indissociável do direito à vida. O Poder Público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federal brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir , ainda que por omissão, em censurável comportamento inconstitucional. O direito público subjetivo à saúde traduz bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve velar, de maneira responsável, o Poder público (federal, estadual ou municipal), a quem incube formular- e implementar-

políticas sociais e econômicas que visem garantir a plena consecução dos objetivos proclamados no art.196 da Constituição da República (STF, RE 241.630-2/ RS, Rel. Min. Celso de Mello, Dj,1, de3-4-2001,p.49).

Sendo assim dispõe a nossa Carta Magna, em seu art.196, que “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

Portanto, deverá a Administração Pública, dentro de suas atribuições, garantir uma prestação de serviço na saúde que venha atender perfeitamente às necessidades de toda a população, mas, para que isso ocorra, deverá utilizar de políticas sociais e econômicas, podendo inclusive utilizar de parcerias com a iniciativa privada para garantir a prestação de tal serviço, sem esquecer dos servidores da área, que também deverão ter os seus direitos de trabalhadores e condições resguardados, uma vez que o direito de greve pela Constituição Federal tem *status* de direito fundamental e com isso deve ser respeitado, mesmo que dentro dos limites estabelecidos em lei, não esquecendo que os servidores de tal categoria são da mesma forma trabalhadores, só que regidos por ordenamento jurídico próprio.

Sendo assim, entende o STF que seria justa a paralisação dos serviços essenciais da saúde desde que respeitados todos os requisitos para que tal procedimento seja legal, como por exemplo, funcionamento de 30% do quadro de trabalhadores, que apesar de não possuir amparo legal vem se aplicando em todos os casos de paralisação dos serviços essenciais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Faz-se necessária a regulamentação do instituto da greve para a categoria dos servidores públicos por imposição constitucional desde 1988, sem que com isso venha suprimir o direito fundamental em questão para essa classe de servidores, mas sim organizando a aplicação, estabelecendo critérios e limites para não prejudicar o funcionamento dos serviços que são essenciais ao andamento da sociedade nos dias atuais.

Quanto à aplicação da Lei de nº 7.783/89 para os servidores públicos é louvável o entendimento do Supremo Tribunal Federal quando julga procedente a utilização da referida lei enquanto não há pronunciamento do Legislativo a cerca da elaboração de lei específica regulamentando o tema, concedendo assim o direito de greve aos servidores públicos.

A existência da greve nos serviços essenciais de saúde traz manifestações diferenciadas entre as classes trabalhadoras e a Administração Pública, já que é certo que a paralisação das atividades nesse setor por mais breve e justa que pareça sempre irá gerar um dano irreparável, pois o serviço não será prestado de maneira eficaz, sendo a população carente a principal prejudicada.

Ao passo que o direito de greve é preceito fundamental garantido a todos os trabalhadores, o direito e o acesso a saúde também é garantido pela Constituição Federal, a solução para tal impasse seria a elaboração de políticas mais eficazes para garantir a prestação do serviço na saúde, gerando ao mesmo tempo condições de trabalho a classe e com isso uma ótima prestação do serviço

O direito de greve como preceito fundamental garantido pela Constituição Federal deve ser exercido por todas as classes trabalhadoras, mesmo pela categoria dos servidores públicos que são organizados por regime jurídico próprio, vale salientar que os servidores públicos são trabalhadores e merecem a oportunidade de contestar seus direitos e condições de trabalho, até mesmo para que o serviço seja prestado da maneira esperada por todos e como é garantida pela Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

- BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- CARRION, Valentin. **Comentários à Consolidação das Leis do Trabalho**. 34.ed. Atual. Por Eduardo Carrion. São Paulo: Saraiva 2009.
- DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 8.ed. São Paulo: LTr, 2009.
- MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito do Trabalho**. 24.ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- Mello, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical**. 6 ed. São Paulo: Ltr, 2009.
- NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de Direito do Trabalho**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Iniciação ao Direito do Trabalho**. 34 ed. São Paulo: Ltr, 2009.
- SILVA, Jose Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.