

# A GREVE NOS SERVIÇOS ESSENCIAIS E A MISSÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

Otávio Brito Lopes (\*)

**SUMÁRIO:** 1. A Constituição anterior (Emenda Constitucional n. 1/69); 2. A Constituição atual (art. 9º e parágrafos); 3. A Lei n. 7.783/89; 4. O papel do Ministério Público; 5. Conclusão.

1. A greve, no Brasil, se despiu da roupagem de infração penal com a Constituição Federal de 1946 (art. 158), como resultado de muitas lutas e conflitos de interesses que ganharam relevo naqueles tempos de reconquista da democracia e da liberdade. Hoje em dia a greve é um direito consagrado mundialmente, com divergências apenas quanto a sua amplitude, sendo pacífico que "o direito da greve pode ser objeto de restrições, inclusive políticas, quando se trate de funcionários públicos ou de serviços essenciais, já que nesses casos a greve pode causar prejuízos à coletividade nacional" (Súmula n. 314, do Comitê de Liberdade Sindical, in "Direito Internacional do Trabalho", LTR Edit., pág. 253, de Arnaldo Süsskind).

A Constituição Federal de 1967 (com as modificações introduzidas pela Emenda Constitucional n. 1, de 1969) permitia a greve, vedando-a, entretanto, nos serviços públicos e nas atividades essenciais, definidas em lei (art. 162); o Decreto-Lei n. 1.632, de 04 de agosto de 1978, por seu turno, dispunha sobre a matéria e declarava "de interesse nacional, dentre as atividades essenciais em que a greve é proibida pela Constituição, as relativas a serviços de água e esgoto, energia elétrica, petróleo, gás e outros combustíveis, bancos, transportes, comunicações, carga e descarga, hospitais, ambulatórios, maternidades, farmácias e drogarias, bem assim as de indústrias definidas por decreto do Presidente da República" (art. 1º). "Consideram-se igualmente essenciais e de interesse da segurança nacional os serviços públicos federais, estaduais e municipais, de execução direta, indireta, delegada ou concedida, inclusive os do Distrito Federal" (§ 2º).

2. Findo o regime militar, os ventos da liberdade se fizeram sentir em todo o Brasil, refletindo radicalmente em alguns dispositivos da Constituição de 1988, valendo destaque o art. 9º e §§, que, entre os direitos sociais, assegura o de greve, "competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender" (caput), sendo que: "A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre

---

(\*) Otávio Brito Lopes, é Procurador do Trabalho de 1ª Categoria - Brasília.

o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade" (§ 1º), sendo passíveis de punição, nos termos da lei, os responsáveis pelos abusos cometidos (§ 2º).

Ao contrário da Carta Anterior, a vigente consente a greve mesmo nos serviços ou atividades essenciais, deixando que a lei ordinária disponha sobre seu atendimento de modo a preservar os direitos da coletividade atingida. A propósito, reputo válido citar o magistério do constitucionalista José Afonso da Silva, que assim elucida a questão, in verbis: "Também não há mais limitações quanto à natureza da atividade ou serviços, como o sistema revogado, que vedava greve nas atividades ou serviços essenciais. A esse propósito só cabe à lei definir quais serviços e atividades sejam essenciais e dispor sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º)" (in "Curso de Direito Constitucional Positivo", RT, 6ª edição, pág. 268).

3. A Lei n. 7.783, de 28 de junho de 1989, publicada no DOU de 29 de junho de 1989, veio dispor sobre o exercício do direito de greve, definindo as atividades essenciais e regulando o atendimento das necessidades inadiáveis da Comunidade. No seu art. 10 e incisos, estão enunciados os serviços ou atividades essenciais, quais sejam: tratamento e abastecimento de água, produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis; assistência médica e hospitalar; distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos; funerárias; transporte coletivo; captação e tratamento de esgoto e lixo; telecomunicações; guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares; processamento de dados ligados a serviços essenciais; controle de tráfego aéreo; e, compensação bancária. Logo a seguir estabelece que nos serviços ou atividades essenciais, os Sindicatos, os empregadores e os trabalhadores são responsáveis conjuntamente pela prestação, à comunidade, dos serviços indispensáveis ao atendimento das suas necessidades inadiáveis, que são aquelas que, caso não atendidas, colocam em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população (art. 11 e parágrafo único).

Não sendo alcançado o acordo entre os contendores sociais, sendo o mesmo insuficiente à consecução do seu objetivo, ou no caso de seu descumprimento, o Poder Público assegurará a prestação dos serviços indispensáveis (art. 12). O conceito de Poder Público, aqui, é o mais amplo possível; pode ser o Executivo, o Legislativo ou mesmo o Judiciário, nas esferas federal, estadual e municipal, de modo que a comunidade atingida em seus direitos possa vê-los restabelecidos o mais prontamente possível.

Como se dessume dos artigos 11 e 12 da Lei n. 7.783/89, a falta da prestação dos serviços indispensáveis à manutenção da vida, segurança e saúde da comunidade, não pode, de forma apriorista, ser imputada exclusivamente aos trabalhadores e seus sindicatos. A responsabilidade legal da empresa também existe e deve ser cobrada.

A apuração das responsabilidades se dará perquirindo se alguns dos litigantes se recusou a negociar a prestação dos serviços indispensáveis, se agiu com má-fé durante a negociação, de modo a entravá-la, ou ainda, se descumpriu o acordo entabulado. Em caso negativo, o malogro das negociações impõe que os serviços essenciais sejam garantidos pelo Poder Público, inclusive o Judiciário Trabalhista, que a pedido do Ministério Público ou de qualquer interessado, ordenará e disciplinará a prestação de tais serviços, estabelecendo a dimensão do funcionamento das unidades produtivas atingidas pelo movimento, as turmas de trabalho com o número de trabalhadores necessários e a

forma de convocação desses trabalhadores. Tal atuação se justifica pelo art. 12 da Lei de Greve, pela ausência de acordo entre os contendores, pela garantia constitucional e infraconstitucional, à sociedade, da prestação dos serviços essenciais, pela garantia constitucional dos interesses coletivos e difusos e pelo poder normativo da Justiça do Trabalho. O descumprimento do comando judicial sujeita os responsáveis às penas do art. 330 do Código Penal Brasileiro, que define o crime de desobediência, além de caracterizar a abusividade do movimento e a litigância de má-fé imputável à parte culpada.

4. Promulgada a Constituição, no dia 05 de outubro de 1988, muitas modificações se verificaram em nosso País, merecendo relevo o papel destinado, pela soberana vontade popular, ao Ministério Público, que adquiriu autonomia funcional e administrativa (§ 2º, do art. 127 da CF), sendo assegurado aos seus membros os instrumentos e as garantias indispensáveis ao bom desempenho das relevantes funções que lhes foram confiadas, com liberdade e independência funcional. "A opção do constituinte de 1988 foi, sem dúvida, conferir um elevado STATUS Constitucional ao Ministério Público, quase erigindo-o a um quarto poder" (cf. Hugo Nigro Mazzilli, in "O Ministério Público na Constituição de 1988", Saraiva, 1989, pág. 43).

Ao Ministério Público, como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, da CF). Para tal mister, tem as seguintes funções: promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos na Constituição; defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior; requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais; e exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas (incisos de I a IX, do art. 129 da CF).

O Ministério Público do Trabalho, que com outros três ramos (Federal, Militar e do Distrito Federal e Territórios) compõem o Ministério Público da União (art. 128, I, a/d, da CF), exerce suas funções institucionais junto à Justiça do Trabalho, onde atua nos processos de sua competência como "custos legis" ou parte. Como parte, em caso de greve, que é o que interessa ao objeto do presente estudo, o "Parquet" atua suscitando dissídio coletivo (art. 8º, da Lei n. 7.783/89), sempre que entender necessário para garantir a paz social e o bem-estar da coletividade.

Tal forma de atuação tem por escopo o interesse público, que não se confunde com o interesse do administrador público, mesmo porque, como fiscal da lei, deve ter em conta que a greve é um direito constitucionalmente assegurado, que deve ser protegido. O que ocorre, porém, é que muitas vezes,

principalmente naquelas atividades tidas como essenciais, o conflito de interesses coletivos, entre trabalhadores e empregadores, pode produzir reflexos negativos no interesse da sociedade, de natureza difusa, em ver garantidas sua segurança, saúde e sobrevivência, como lhe assegura a Constituição e a Lei (art. 5º, "caput", da CF e arts. 11 e 12 da Lei n. 7.783/89). Nossas hipóteses, o Ministério Público tem legitimidade ativa para atuar processualmente na defesa dos interesses difusos aludidos (arts. 127, caput e 129, II e III, da Carta Magna) requerendo judicialmente ou extrajudicialmente as medidas necessárias ao seu garantimento, de modo a reestabelecer o equilíbrio indispensável entre o exercício do direito de greve e o direito da coletividade atingida pelos efeitos do movimento, mesmo porque: "No exercício de seus direitos e liberdades, todos estarão sujeitos apenas às limitações estabelecidas pela lei, exclusivamente com o fim de assegurar o devido reconhecimento e respeito dos direitos e liberdades de outrem e de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar geral em uma sociedade democrática" (art. XXIX, item 2, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada, em 10 de dezembro de 1948, pela Assembléia Geral das Nações Unidas).

Tal forma de atuação, do Parquet, se mostra relevante durante o movimento paradedista porque, principalmente no seu preâmbulo, a exaltação natural de ânimos, de parte a parte dos antagonistas sociais, praticamente obstaculiza qualquer possibilidade de entendimento acerca da prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade como determina o art. 11 da Lei n. 7.783/89. Para que a sociedade não fique à mercê da intransigência das categorias em litígio, impõe-se a atuação pronta do Ministério Público, na defesa dos interesses difusos atingidos e manutenção do equilíbrio social indispensável ao exercício pleno das liberdades constitucionais e ao desenvolvimento e segurança nacional.

É certo, ainda, que o Órgão Ministerial tem legitimidade, também, para requerer as medidas judiciais ou extrajudiciais necessárias ao garantimento do exercício do direito de greve (interesse coletivo), sempre que o empregador ou o Poder Público o violar com atos antijurídicos.

Outra forma de atuação consiste na representação à autoridade competente, contra os responsáveis por ilícitos penais durante o movimento de greve.

Ora, o Ministério Público, como órgão autônomo e independente, age norteado pelo interesse público, sendo mera consequência dessa forma ativa de atuação o beneficiamento indireto de qualquer das partes no processo: "Pois é justamente nas questões que dizem respeito a interesses sociais e individuais indisponíveis, a interesses difusos ou coletivos, que o Ministério Público comparece na defesa de relevantes valores democráticos, como bem demonstra Antônio Araldo Ferraz Dal Pozzo, seja para possibilitar o acesso ao Judiciário, seja para operar como fato de equilíbrio entre as partes no processo" ("O Ministério Público na Constituição de 1988", Saraiva, pág. 51, de Hugo Mazzilli).

5. Com apoio nas considerações acima expendidas, somos levados a formular as seguintes conclusões:

– a Constituição vigente, adotando postura contrária à anterior, permite a greve nos serviços ou atividades essenciais, deixando à lei ordinária a missão de dispor sobre o seu atendimento;

- a prestação dos serviços indispensáveis à manutenção da vida, segurança e saúde da comunidade deve ser acordada entre os empregadores e a categoria em greve, podendo o Ministério Público atuar em defesa da sociedade caso o acordo não seja alcançado ou não seja suficiente à consecução de seu objetivo;

- a falta da prestação dos serviços indispensáveis à manutenção da vida, segurança e saúde da comunidade, em caso de greve em serviço essencial, não pode, a priori, ser imputada exclusivamente aos trabalhadores para fins de declaração de abusividade do movimento;

- se a negociação para a prestação dos serviços indispensáveis à segurança, vida e saúde da comunidade não foi tentada ou, ainda, se o acordo entabulado pelas partes não foi suficiente para alcançar seus objetivos, o Judiciário, a pedido do Ministério Público, poderá ordenar sua prestação, configurando crime de desobediência (art. 330 do Código Penal) o seu descumprimento;

- o Ministério Público do Trabalho, a partir da nova Carta, atua como fiscal da lei e como parte na defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis, sempre norteado pelo interesse público.