



91  
D

**Órgão** : 2ª CÂMARA CÍVEL  
**Classe** : PET- PETIÇÃO  
**N. Processo** : 2015 00 2 000416-9 e 2015 00 2 000440-9  
**Autores** : DISTRITO FEDERAL e MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS – MPDFT  
**Réu** : SINDICATO DOS EMPREGADOS EM ESTABELECIMENTOS DE SERVIÇOS DE SAÚDE DE BRASÍLIA DF – SINDSAÚDE  
**Relator** : DES. JOSÉ DIVINO DE OLIVEIRA

## RELATÓRIO

### **PET – 2015 00 2 000416-9**

Trata-se de ação declaratória cumulada com obrigação de fazer e não fazer ajuizada pelo DISTRITO FEDERAL em face do SINDICATO DOS EMPREGADOS EM ESTABELECIMENTOS DE SERVIÇOS DE SAÚDE DE BRASÍLIA DF - SINDSAÚDE.

O autor alega que os servidores vinculados ao sindicato réu deflagraram greve geral, sem prazo determinado, em 9.01.2015. O fundamento da greve é a falta de pagamento de décimo terceiro salário, férias e horas-extras relativas ao exercício de 2014. E com a finalidade de encerrar a paralisação, em 12.01.15 o autor propôs apresentar cronograma de pagamento das verbas salariais em atraso em 15.01.15, o que foi recusado pela categoria.

Conforme informações oficiais, o percentual de adesão à greve em alguns órgãos da Secretaria de Saúde é superior a 90% (noventa por cento). Em algumas unidades de saúde a suspensão das atividades é total, como em Farmácias de Alto Custo, incluídas áreas críticas como UTI's, centros cirúrgicos, obstétricos e de emergência, com risco de vida para milhares de usuários do sistema público de saúde.

A Carta da República garante aos servidores públicos o direito à greve, que deve ser exercido nos limites e nos termos da lei específica, que ainda não foi editada pelo Poder Legislativo. Assim sendo, deve ser aplicada a legislação que regulamenta o movimento paretista dos trabalhadores em geral, e a competência para apreciar a controvérsia é do Tribunal de Justiça do Distrito

Federal e dos Territórios, por uma das Câmaras Cíveis, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal.

A prestação do serviço saúde caracteriza-se como de extrema essencialidade, devendo Poder Judiciário atuar para promover a sua continuidade em razão do interesse da coletividade.

A greve é ilegal. Os servidores não esgotaram as vias de negociação, conforme determina o art. 3º, da Lei n. 7.783/89, aplicável aos servidores públicos por força do Mandado de Injunção n. 708/DF. A categoria não comunicou a paralisação das atividades com antecedência mínima de 48 ou 72 horas (art. 3º, parágrafo único e art. 13). E por ser tratar de serviço essencial o Poder Judiciário poderá impor a observância de regime de greve mais severo.

Se não é ilegal, a greve é, no mínimo, abusiva.

Portanto, o autor requer a antecipação da tutela para reconhecer, liminarmente, a ilegalidade do movimento grevista, ou a sua abusividade, determinando a prestação de serviços indispensáveis e inadiáveis nas unidades de saúde, no patamar mínimo de 100% dos servidores, sob pena de pagamento de multa diária pelo descumprimento da ordem, confirmando-a no mérito.

#### **PET – 2015 00 2 000440-9**

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS – MPDFT ajuizou ação declaratória cumulada com obrigação de não fazer em face do SINDICATO DOS EMPREGADOS EM ESTABELECIMENTOS DE SERVIÇOS DE SAÚDE DE BRASÍLIA DF - SINDSAÚDE.

O autor alega que os servidores vinculados ao sindicato réu decidiram, em assembleia realizada em 09.01.15, deflagrar greve geral, sem prazo determinado, em 9.01.2015, devido ao atraso no pagamento de salários, décimo terceiro, férias e horas-extras relativas ao exercício de 2014.

E segundo informações da Secretaria de Saúde diversos serviços essenciais estão foram totalmente suspensos, hospitais limitaram o atendimento ao público, laboratórios, farmácias e exames foram interrompidos,

colocando em risco a prestação do serviço essencial e indelegável da Saúde Pública.

O autor indica a Câmara Cível como órgão competente para apreciar o presente pedido, e reafirma a legitimidade ativa do Ministério Público para atuar na hipótese de greve em serviços essenciais.

Sustenta que aos servidores da saúde pública do Distrito Federal é vedado o exercício do direito de greve. E que o direito de greve, embora integrado ao patrimônio jurídico dos servidores públicos, não é absoluto.

Requer, ao final, a antecipação da tutela para reconhecer, liminarmente, a ilegalidade do movimento grevista para que cesse imediatamente a paralisação das atividades, independente de decisão tomada em Assembleia Geral do Sindicato, sob pena de pagamento de multa diária de R\$ 100.000,00 ao SINDSAÚDE e multa pessoal diária de R\$ 1.000,00 à Presidente do Sindicato pelo descumprimento da ordem, confirmando-a no mérito.

#### **DECIDO.**

Dada a identidade do pedido e da causa de pedir, decido conjuntamente as ações declaratórias ajuizadas pelo Distrito Federal e pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (autos n. 2015.00.2.000416-9 e 2015.00.2.000440-9).

Os autores pretendem a antecipação da tutela prevista no art. 273 do Código de Processo Civil.

Os pressupostos legais para a concessão da medida liminar são, notadamente, a verossimilhança das alegações e o fundado receio da ocorrência de dano irreparável ou de difícil reparação. O primeiro requisito diz respeito ao juízo de probabilidade de que os fatos alegados são verdadeiros, demonstráveis por convincentes elementos probatórios existentes nos autos. O segundo pressuposto, que deve ser objetivamente demonstrado pela parte interessada, é conceituado como a probabilidade de dano em decorrência da demora da provisão judicial.

Analisando os autos, vislumbram-se atendidos tais requisitos, notadamente a relevância da fundamentação.

Ao julgar o Mandado de Injunção nº 708/DF, a Suprema Corte determinou que enquanto não for editada a lei complementar prevista no art. 37, VII, da Carta da República, a greve no serviço público deve ser regida pelo disposto na Lei nº 7.783/1889; e se a controvérsia estiver limitada a uma unidade da federação, a competência será do respectivo Tribunal de Justiça.

Como cediço, a saúde é direito fundamental do cidadão e dever do Estado, e foi concebida como direito social, conforme se infere do preceituado nos artigos 6º e 196 da Constituição Federal.

Nos termos do art. 10, inc. II, da Lei nº 7.783/89, que, diga-se de passagem, é meramente exemplificativo, a assistência médica e hospitalar enquadra-se como serviço ou atividade essencial.

De acordo com os artigos 9º, §§ 1º e 2º, e 37, VII, da Carta Magna, **verbis**:

*“Art. 9º. É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.*

*§ 1º. A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.*

*§ 2º. Os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei.”*

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

*(...)*

*VII – o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;*

*(...)*

Conforme o magistério do renomado constitucionalista José Afonso da Silva:

*“Vê-se, pois, que ela (a greve) não é um simples direito fundamental dos trabalhadores, mas um direito fundamental de natureza instrumental; e, desse modo, se insere no conceito de “garantia constitucional”, porque funciona como meio posto pela Constituição à disposição dos trabalhadores não como um bem auferível em si, mas como um recurso de última instância para a concretização de seus direitos e interesses. Sua legitimidade, porém, está condicionada a que seja suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador.”<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> Comentário Contextual à Constituição, 6ª edição, Malheiros, pág. 198

O direito de greve constitui relevante estratégia de reivindicação das classes trabalhadoras para a conquista de melhores condições de trabalho para a categoria. Na hipótese em apreço, é público e notório que os servidores da Secretaria de Saúde paralisaram as suas atividades para reivindicar o pagamento de parcelas salariais atrasadas, referentes ao exercício de 2014.

Todavia, a despeito do inegável direito de greve dos servidores públicos, a hipótese comporta temperamentos, por se tratar de atividade essencial, cuja paralisação, inclusive de atividades assessórias, pode resultar em risco de morte de usuários dos serviços de saúde.

O direito de greve não é absoluto. Ainda que incorporado ao patrimônio jurídico dos servidores, o direito de greve é vedado aos ocupantes de carreiras de Estado que exercem funções públicas essenciais, das quais dependem a conservação do bem comum, e a manutenção da incolumidade, a sobrevivência e a vida dos cidadãos.

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. E são necessidades inadiáveis da comunidade aquelas que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população (L. 7.783/89, art. 11)

Merece destaque a ementa do julgamento proferido pelo colendo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Injunção nº. 712:

*MANDADO DE INJUNÇÃO. ART. 5º, LXXI DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. CONCESSÃO DE EFETIVIDADE À NORMA VEICULADA PELO ARTIGO 37, INCISO VII, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. LEGITIMIDADE ATIVA DE ENTIDADE SINDICAL. GREVE DOS TRABALHADORES EM GERAL [ART. 9º DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL]. APLICAÇÃO DA LEI FEDERAL N. 7.783/89 À GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO ATÉ QUE SOBREVENHA LEI REGULAMENTADORA. PARÂMETROS CONCERNENTES AO EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE PELOS SERVIDORES PÚBLICOS DEFINIDOS POR ESTA CORTE. CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO. GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO. ALTERAÇÃO DE ENTENDIMENTO ANTERIOR QUANTO À SUBSTÂNCIA DO MANDADO DE INJUNÇÃO. PREVALÊNCIA DO INTERESSE SOCIAL. INSUBSISTÊNCIA DO ARGUMENTO SEGUNDO O QUAL DAR-SE-IA OFENSA À INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES [ART. 20 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL] E À SEPARAÇÃO DOS PODERES [art. 60, § 4º, III, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL]. INCUMBE AO PODER JUDICIÁRIO PRODUZIR A NORMA SUFICIENTE PARA TORNAR VIÁVEL O EXERCÍCIO DO*

96

**DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS, CONSAGRADO NO ARTIGO 37, VII, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL**

(...)

**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".<sup>2</sup>**

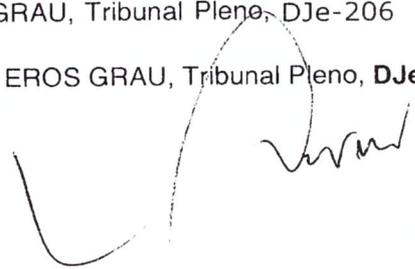
O exercício do direito de greve do servidor público deve ser sempre conjugado com a essencialidade das atividades desempenhadas. O princípio da unidade da Constituição e da harmonização exige a coexistência harmônica entre os bens jurídicos constitucionalmente protegidos, sem predomínio de uns sobre os outros, e sem o sacrifício total de uns em detrimento dos outros.

Especialmente quanto ao direito de greve de servidores públicos da saúde, decidiu o colendo Supremo Tribunal Federal 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]."**<sup>3</sup>

O direito de greve dos servidores da Secretaria de Saúde deve ser sopesado, em especial com os princípios da supremacia do interesse público e da continuidade dos serviços, a fim de que as necessidades da

<sup>2</sup> MI 712/PA – PARÁ, Ministro EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJe-206 DIVULG 30-10-2008, PUBLIC 31-10-2008.

<sup>3</sup> Rcl 6568 / SP - SÃO PAULO, Ministro EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJe-181 DIVULG 24-09-2009 PUBLIC 25-09-2009.



coletividade sejam efetivamente garantidas, sobretudo porque se trata de atividade relacionada à manutenção da incolumidade e da vida da população.

Certo que os interesses pecuniários dos servidores públicos são legítimos, todavia, sopesando-os com os interesses da coletividade, e levando-se em conta a desproporcionalidade do modo de reivindicação, que pode ocasionar risco de morte ou agravamento do estado de saúde da população, o retorno imediato das atividades é medida que se impõe.

O Judiciário pode, inclusive, impor regime mais severo de continuidade dos serviços públicos de atividade essenciais e até mesmo impedir o exercício do direito de greve dos servidores da saúde pública.

Conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal *"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"."*<sup>4</sup>

A interrupção no fornecimento de medicamento, a paralisação de atividades urgência e emergência nos postos de saúde, hemocentro etc, certamente comprometem a vida da população doente ou em tratamento de saúde, agravando a situação de notória calamidade na saúde pública do Distrito Federal.

A propósito, destaco os seguintes precedentes:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. GREVE. SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL: MÉDICOS. LEGITIMIDADE PASSIVA DO MUNICÍPIO. ESTADO DE EMERGÊNCIA DECLARADO POR EPIDEMIA DE DENGUE E GRIPE SUÍNA. IMPOSSIBILIDADE DE PARALISAÇÃO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS NA ORIGEM. MULTA DO ART. 538 DO CPC. DESCABIMENTO. SÚMULA 98/STJ.

<sup>4</sup> MI 708/DF -, Ministro GILMAR MENDES, DJe-206 DIVULG 30-10-2008 PUBLIC 31-10-2008.

1. Inviável recurso especial quando necessária análise do contexto fático-probatório (7/STJ).
2. **Os serviços públicos essenciais devem ser mantidos no curso de uma greve, reconhecendo-se tal direito como constitucionalmente garantido, desde que a paralização não afete a continuidade do serviço, quando essencial.**
3. Cabe aos sindicatos, aos empregadores e aos empregados, necessariamente, manter "a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade", sob pena de declaração de ilegalidade do movimento grevista.
4. Em Estado com declaração de emergência, por epidemia de dengue e gripe suína, nem mesmo a prestação normal dos serviços de saúde do Município seria apta a atender a população local.
5. Os embargos de declaração opostos com intuito de prequestionamento não podem ser classificados como protelatórios. Afastamento da multa do art. 538 do CPC.
6. Recurso especial conhecido em parte e parcialmente provido.<sup>5</sup>

**AÇÃO DECLARATÓRIA C/C OBRIGAÇÃO DE FAZER E NÃO FAZER - PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO - REJEIÇÃO - MOVIMENTO GREVISTA - DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES DA CATEGORIA DE SERVIÇOS OU ATIVIDADES PÚBLICAS ESSENCIAIS - SAÚDE - SERVIÇO ESSENCIAL À POPULAÇÃO - A-BUSIVIDADE E ILEGALIDADE - PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.**

1. O término da greve, após a antecipação dos efeitos da tutela, não enseja a perda superveniente do objeto da ação, cumprindo ao magistrado sentenciar o feito, sobretudo quanto à eficácia, no mundo jurídico, da exigibilidade da multa (astreintes) outrora fixada. Do movimento paredista decorreram fatos e conseqüências revestidos de conteúdo econômico e de responsabilização funcional. Preliminar de perda de objeto rejeitada.
2. Sobre o direito de greve dos servidores da categoria de serviços ou atividades públicas essenciais, o colendo Supremo Tribunal Federal já decidiu pela relativização em razão de interesses maiores da sociedade relacionados ao bem comum. Eventuais questões financeiras e/ou de políticas públicas do Estado não pode ser repassado à população do Distrito Federal, de modo a afastar-lhes um direito fundamental, no caso, a manutenção da saúde e da vida.
3. Pedido julgado procedente para, confirmando-se a medida antecipatória, declarar a abusividade e ilegalidade da greve deflagrada pelos servidores da categoria do SINDSAÚDE/DF.<sup>6</sup>

Frise-se que o caso em apreço, além de caráter essencial da atividade, que em impede e interrupção da prestação dos serviços, não está demonstrado que esgotamento das vias de negociação (art 3º, da L. 7.783/89),

<sup>5</sup> REsp 1220776 / MG, Ministra ELIANA CALMON, 2ª Turma, DJe 22/08/2013.

<sup>6</sup> PET 20110020119029, Relator: HUMBERTO ADJUTO ULHÔA, 3ª Câmara Cível, Data de Julgamento: 21/11/2011, Publicado no DJE: 06/12/2011. Pág.: 43.

tampouco houve comunicado prévio e formal à comunidade e ao Distrito Federal acerca da paralisação que foi deflagrada no dia 09.01.2015 (art. 13).

Assim, ainda que se admitisse a greve na hipótese, há evidente violação aos dispositivos que regem o exercício desse direito.

O art. 11 da Lei nº 7.783/89 não prevê expressamente a quantidade de trabalhadores que deve manter os serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

Portanto, o direito de greve dos servidores da saúde, que não é absoluto, deve ser conjugado com os princípios da supremacia do interesse público e da continuidade dos serviços, para que as necessidades da coletividade sejam efetivamente garantidas.

Ante o exposto, antecipo os efeitos da tutela pretendida para determinar o imediato retorno às atividades de 100% (cem por cento) dos servidores da Secretaria de Saúde em greve lotados nas unidades de saúde pública do Distrito Federal, farmácias de alto custo, emergências, atendimento ambulatorial, bancos de sangue, vacinação, centros de saúde, curativos, radioterapia, radiologia (ambulatorial e internação), laboratórios (ambulatorial e internação), marcação de consultas e exames, equipes de saúde da família, atendimento psicológico e psiquiátrico ambulatorial e de emergência, bem como de todos os servidores ligados a atividade fim, sob pena de pagamento de multa diária de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

Intime-se o SINDSAUDE/DF por intermédio do seu presidente para o imediato cumprimento da ordem judicial e dê-se ciência aos autores e ao Excelentíssimo Senhor Secretário de Saúde do Distrito Federal.

Apensem-se os autos n. 2015.00.2.000416-9 aos autos n. 2015.00.2.000440-9.

Cite-se o réu para apresentar resposta no prazo de 15 (quinze) dias.

Após, colha-se o parecer ministerial.

Brasília, 15 de janeiro de 2015.

Desembargador **JOSÉ DIVINO DE OLIVEIRA**

