

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO

Aylton Santos de Fraga

DIREITO DE GREVE E DE SINDICALIZAÇÃO DOS SERVIDORES MILITARES
ESTADUAIS: Uma análise dos institutos frente à vedação constitucional

Porto Alegre
2018

Aylton Santos de Fraga

DIREITO DE GREVE E DE SINDICALIZAÇÃO DOS SERVIDORES MILITARES
ESTADUAIS: Uma análise dos institutos frente à vedação constitucional

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Departamento de Direito
Público e Filosofia do Direito da Faculdade
de Direito da Universidade Federal do Rio
Grande do Sul como requisito parcial para
obtenção de título de bacharel em
Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Da Cás Maffini

Porto Alegre
2018

Aylton Santos de Fraga

DIREITO DE GREVE E DE SINDICALIZAÇÃO DOS SERVIDORES MILITARES
ESTADUAIS: Uma análise dos institutos frente à vedação constitucional

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Departamento de Direito
Público e Filosofia do Direito da Faculdade
de Direito da Universidade Federal do Rio
Grande do Sul como requisito parcial para
obtenção de título de bacharel em
Ciências Jurídicas e Sociais.

Aprovado em: 14/12/2018

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Rafael Da Cás Maffini

Orientador

Me. Alessandro Geremia

Prof. Me. Juliano Heinen

Porto Alegre
2018

Dedico o presente trabalho a meus pais, as minhas irmãs, ao meu sobrinho e a minha namorada, pelo apoio e carinho proporcionados.

AGRADECIMENTOS

Os agradecimentos deste trabalho não poderiam ser direcionados apenas àqueles que me ajudaram diretamente na sua realização, mas devem ser direcionados a todos que me acompanharam nestes mais de cinco anos de graduação e de vida.

Aos meus pais, Salete e Airton, agradeço por todo o carinho e dedicação na criação de seus filhos, apesar de poucos recursos nos viram conquistarem o mundo. Em especial à minha mãe, cuja exigência e dedicação moldaram a pessoa que sou hoje. Ao meu pai, obrigado por se fazer tão presente em todos os momentos da minha vida. Demonstro minha total admiração pelo meu desejo de seguir os seus passos.

À minha namorada, Vitória, que sempre me incentivou e confiou no meu potencial, apesar das minhas inseguranças. Também, sempre partilhou comigo interesses semelhantes, mas de igual modo permaneceu presente e interessada quando optei pelo estudo de tão distinto tema.

Às minhas irmãs, Franciele e Stéfane, que tanto me orgulham de cada uma de suas conquistas. Ao Logan, cuja presença me motiva a continuar lutando e curiosidade me mantém apaixonado pela descoberta.

Aos meus queridos amigos, Rafael, Laura, Aline, Ulisses, Fábio e Gustavo, que me ajudaram a passar pelos martírios do castelinho. Realmente espero que nossa amizade continue para além de novas descobertas.

Ao meu professor orientador, Rafael, que tão prontamente aceitou o convite para me orientar nessa tarefa. Obrigado por organizar minhas ideias, tão embaralhadas no começo, e também pela liberdade para desenvolver esse trabalho.

"[...]

*Quando ieri a Valle Giulia avete fatto a botte
coi poliziotti,
io simpatizzavo coi poliziotti.
Perché i poliziotti sono figli di poveri.
Vengono da subtopie, contadine o urbane che siano.
Quanto a me, conosco assai bene
il loro modo di esser stati bambini e ragazzi,
le preziose mille lire, il padre rimasto ragazzo anche lui,
a causa della miseria, che non dà autorità.*

[...]

*E poi, guardateli come li vestono: come pagliacci,
con quella stoffa ruvida, che puzza di rancio
furerie e popolo. Peggio di tutto, naturalmente,
è lo stato psicologico cui sono ridotti
(per una quarantina di mille lire al mese):
senza più sorriso,
senza più amicizia col mondo,
separati,
esclusi (in un tipo d'esclusione che non ha uguali);
umiliati dalla perdita della qualità di uomini
per quella di poliziotti (l'essere odiati fa odiare).
Hanno vent'anni, la vostra età, cari e care.
Siamo ovviamente d'accordo contro l'istituzione della polizia.
Ma prendetevela contro la Magistratura, e vedrete!
I ragazzi poliziotti
che voi per sacro teppismo (di eletta tradizione
risorgimentale)
di figli di papà, avete bastonato,
appartengono all'altra classe sociale.
A Valle Giulia, ieri, si è così avuto un frammento
di lotta di classe: e voi, cari (benché dalla parte
della ragione) eravate i ricchi,
mentre i poliziotti (che erano dalla parte
del torto) erano i poveri. Bella vittoria, dunque,
la vostra! In questi casi,
ai poliziotti si danno i fiori, cari.*

"[...]"

Pier Paolo Pasolini

RESUMO

O presente trabalho possui o intuito de analisar o direito de greve e de sindicalização dos servidores militares estaduais frente a vedação constitucional do inciso IV do artigo 142. Com o advento da Constituição Federal de 1988 a greve passou a ser admitida para uma pluralidade de categorias de trabalhadores, como direito fundamental expressamente reconhecido, sendo facultada, inclusive aos servidores públicos cíveis. Por uma opção do constituinte originário, permaneceu vedada apenas a categoria dos militares. Contudo, embora seja vedada, o movimento paredista dos servidores militares continua ocorrendo em todo o país, tendo em vista, principalmente, as transformações pelas quais a corporação passou após o período de redemocratização e as contradições existentes entre a sua estrutura e organização militarizada e a sua atuação de natureza civil. Sob uma abordagem histórico-social sobre a greve e as organizações sindicais, analisamos o contexto em que se desenrolou a consolidação e a constitucionalização do direito de greve, vinculado com o histórico de negação de avanços sociais para a categoria dos militares, tendo em vista sua função estratégica como instrumento de controle, manutenção e dominação. Partindo para uma análise jurídica da opção do constituinte em manter a vedação ao direito de greve e sindicalização aos militares, é manifesto que a simples redação proibitiva não impede o surgimento de movimentos paredistas por todo o país, assim como, a vedação ao direito de sindicalização é ineficaz, uma vez que na prática vislumbram-se sindicatos transvestidos de associações. Pelo exposto, faz-se necessário apresentar uma solução legislativa que assegure aos militares estaduais o direito a sindicalização e a greve, dentro de parâmetros legais, ou assegure, ao menos, mecanismos inibitórios desses institutos, a fim de atender a uma prática já corriqueira, embora vedada.

Palavras-chave: Polícia Militar; Greve; Sindicalização; Vedação Constitucional

ABSTRACT

This paper aims to analyze the strike and unionization rights of the military state employees, considering the constitutional impediment of its article 142, IV. Along with the implementation of the Federal Constitution of 1988, the right to strike became admitted as a fundamental right to multiple work sectors, optional even to public servants. However, this right was not granted to the military. Despite this prohibition, the military strike movements continuously occur all over the Country, mainly in view of the changes the corporation went through during the redemocratization period, as well as the internal contradictions, considering its military and organization and structure and, on the other hand, the civil nature of its performance. By means of a social-historical approach of the strike and trade union organizations, this paper examines the context in which the constitutionalisation and consolidation of strike rights unfolded, attached to the historical denial of social progress in the military, considering its strategical role as a control, maintenance and domination tool. A legal analysis of the maintenance of the constitutional prohibition to the military servants' unionization and strike rights shows that this forbiddance does not hinder the emergence of the strike movements throughout the Country. Not only that, but the unionization impediment is ineffective, considering that many trade unions mask themselves as associations. In conclusion, a legislative solution is needed to secure the rights to strike and unionization to the state military, within the legal parameters, or at least, to secure inhibitory mechanisms of these institutes in order to comply with this prohibited, yet common practice.

Key-words: military police, strike, unionization, constitutional prohibition

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO I	13
1.1 Conceito de greve e de sindicalização	14
1.2 Evolução legislativa do direito de greve e de sindicalização no Brasil	18
1.3 Direito de greve e de sindicalização na Constituição Federal de 1988	23
CAPÍTULO II	27
2.1 O serviço público e o princípio da continuidade	28
2.2 Direito de greve e de sindicalização no serviço público	33
2.3 Aplicabilidade e eficácia das normas constitucionais.....	36
2.4 Evolução do entendimento do STF	38
CAPÍTULO III	45
3.1 O servidor público civil e militar na Constituição Federal de 1988	47
3.2 A corporação policial militar	52
3.2.1 Breve histórico da Polícia Militar e de seu treinamento militarizado	54
3.2.2 Os pilares que sustentam a instituição: hierarquia e disciplina	57
3.3 A vedação do direito de greve e de sindicalização aos militares	59
3.3.1 Agentes responsáveis pela prática do exercício de greve por policiais militares	62
3.3.2 Análise jurídica do instituto greve e as implicações controvertidas de sua prática pelos policiais militares	64
CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
REFERÊNCIAS	71

INTRODUÇÃO

O presente estudo versa sobre o direito de greve e de sindicalização dos servidores militares estaduais frente a vedação constitucional do inciso IV do artigo 142 da Constituição Federal. Uma vez que a vedação constitucional presente no inciso IV do artigo 142 não é eficiente para impedir que greves praticadas por servidores militares estaduais continuem ocorrendo, qual seria a resposta possível à proibição de greve e sindicalização pelos militares?

Com o advento da Constituição Federal de 1988 a greve passou a ser admitida de forma ampla, como direito fundamental expressamente reconhecido, para os trabalhadores do setor privado e também para os servidores públicos, sendo vedada apenas a categoria dos militares. Embora seja vedada, a greve dos servidores militares continua e continuará ocorrendo em todo o país, tendo em vista as transformações pelas quais a corporação passou após o período de redemocratização e a superação da estrutura e organização implementadas pelo regime militar.

A Constituição Federal optou pela proibição do direito de greve e de sindicalização para os militares. Ocorre que quando da proibição deveria estabelecer na legislação garantias a eles apropriadas, como forma compensatória da privação do referido direito. Em verdade, na prática esses impedimentos são ineficazes e conseqüentemente burlados. Em relação a vedação ao direito de greve, a simples redação proibitiva não impede o surgimento de movimentos paredistas por todo o país. Assim como, em relação a vedação ao direito de sindicalização, na prática vislumbram-se sindicatos transvestidos de associações. Pelo exposto, acredita-se demonstrado a necessidade imediata de tratarmos de assunto tão delicado.

Diante de tal situação, o presente trabalho tem como escopo analisar a vedação ao exercício do direito de greve e de sindicalização dos militares, disposto no artigo 142, inciso IV, da Constituição Federal. Ou seja, analisar a possibilidade e, em havendo esta, os parâmetros que deve obedecer ao direito de greve quando exercido pelos militares. Espera-se que o trabalho contribua com a discussão a respeito do tema abordado. Almeja-se, ainda, que adote-se mecanismos outros que evitariam a supressão do direito fundamental ao exercício de greve à categoria diferenciada de sujeição em que estão inseridos os militares.

A exposição do presente estudo se realizará através de três capítulos, concebidos com a finalidade lógica de aprofundar gradativamente o tema ora abordado. Acrescidos ainda da presente introdução, assim como de considerações finais, além da listagem das referências bibliográficas.

Para tanto, o primeiro capítulo versará sobre a definição e a natureza jurídica do instituto greve, a partir de uma aproximação da definição legal com a definição doutrinária. Pela definição legal apresentar requisitos caracterizadores de observância impositiva para o seu exercício legítimo do movimento paredista, realiza-se uma análise pormenorizada dos elementos requisitados por Lei. Assim como, partindo das exigências legais, realiza-se uma análise das definições doutrinárias, que buscam melhor conceituar greve a partir de acréscimos aos requisitos legais previstos.

Em sequência, realizar-se-á uma abordagem histórica sobre as organizações sindicais e sobre a greve, analisando o contexto em que se desenrolou a consolidação e a constitucionalização do direito de greve, mediante uma análise do histórico legislativo acerca do tema no Brasil. Em todo o caso, vinculando o tratamento normativo do direito de greve ao regime político e jurídico então vigente. Embora tal exposição seja mais histórica do que jurídica, é indispensável para uma adequada compreensão dos fundamentos da proibição da greve aos servidores militares.

Por fim, concluindo o capítulo, buscamos realizar uma análise do tratamento concedido pela Constituição Federal de 1988 ao direito de greve dos trabalhadores, com uma abordagem direcionada aos servidores públicos. Atentando, principalmente, as inovações trazidas pela Constituição, em especial a permissão à greve também aos servidores públicos civis e aos trabalhadores que atuassem provendo serviços essenciais e a adoção de um novo modelo de regulamentação das relações de trabalho, com a vedação a intervenção do Estado na organização sindical.

Passada esta questão introdutória, expor-se-á conceitos de serviço público a partir de definições doutrinárias que buscam revelar suas características essenciais mediante critérios para identificar uma atividade como sendo serviço público. Ainda, buscamos realizar uma aproximação das atividades prestadas pelo Estado com o princípio da continuidade do serviço público, que, por óbvio, confronta com o interesse do servidor em paralisar as suas atividades

Em sequência, buscamos expor o tratamento concedido pela Constituição Federal e por legislações ordinária no tocante ao direito de greve e de sindicalização aos servidores públicos civis, uma vez que em relação aos militares, a Constituição optou por dar a eles tratamento diferenciado, proibindo o direito de greve e a organização sindical.

Em seguinte, buscamos tecer algumas considerações a respeito da eficácia jurídica das normas constitucionais, pelo aspecto de sua eficácia e aplicabilidade, de acordo com classificação predominante na comunidade jurídica no que tange à eficácia das normas constitucionais pelo aspecto de sua eficácia e aplicabilidade. Por fim, apresentaremos a evolução do entendimento do Supremo Tribunal Federal quanto à eficácia das decisões proferidas em julgamentos de mandado de injunção e a análise das decisões que conferiram eficácia à norma insculpida no inciso VII do artigo 37 da Constituição.

O terceiro e último capítulo, apresentará, inicialmente, temas de Direito Administrativo, em que se insere o assunto principal, abordando conceitos de Administração Pública, serviços públicos e seus agentes, estabelecendo conceituações de servidores públicos em geral, principalmente a partir das distinções entre os conceitos de servidor público civil e militar. De igual modo, buscamos apresentar as definições de servidores militares, diferenciando-os a partir de sua finalidade específica frente a sua atuação na segurança do Estado. Ainda, realizar-se-á uma análise comparativa dos dispositivos constitucionais específicos aos militares com a legislação reguladora da categoria.

Em tópico seguinte, buscamos apresentar os conceitos determinantes dos agentes sujeitos a corporação policial militar. Assim como, apresentar-se-á um dos alicerces da Administração Pública e de seus poderes, o poder de polícia e as noções decorrentes desse: polícia judiciária e polícia administrativa, a partir de sua atuação, função e agentes responsáveis pela sua execução. Assim como, em subtópicos respectivos, apresentar-se-á um histórico da corporação policial militar, a origem de seu treinamento militarizado e os deveres legitimam a regra constitucional que proíbe ao militar a sindicalização e a greve: hierarquia e disciplina.

Por fim, analisar-se-á a opção da Constituição Federal em manter a vedação ao direito de greve e sindicalização aos militares, muito embora tenha reconhecido esse direito para todas as demais categorias de trabalhadores, inclusive aos servidores públicos civis. Assim como, as razões doutrinárias que embasam os

argumentos favoráveis a vedação do direito de greve e sindicalização aos militares. Também em subtópicos específicos, buscaremos apresentar os elementos que originam movimentos paredistas na Polícia Militar e realizar uma análise de dispositivos constitucionais que permitem uma interpretação contrária a vedação do exercício do direito de greve e de sindicalização pelos militares.

O método utilizado no presente trabalho será o método hipotético-dedutivo. Acredita-se ser o método mais adequado ao passo que nos permite preencher lacunas de conhecimento, o que se faz essencial para atingir os objetivos do presente trabalho. Não se pretende criar uma verdade absoluta, mas um ponto de vista, a partir de análises legais, doutrinárias e jurisprudenciais já concretizadas.

Os objetivos específicos da pesquisa, consistente na dúvida sistemática sobre a possibilidade dos servidores públicos militares exercerem no Brasil o direito de greve e de sindicalização previsto no inciso IV do artigo 142 da Constituição, compreendem: a) noções acerca de greve, a análise do surgimento e a evolução do direito de greve no Brasil até a consolidação desse fato social, no âmbito dos serviços públicos, pela Constituição Federal de 1988; b) a análise do debate doutrinário e jurisprudencial instaurado em torno da eficácia do direito de sindicalização e de greve nos serviços públicos; c) a análise da greve dos servidores militares e a negociação no serviço público.

CAPÍTULO I

Para a adequada compreensão sobre o objeto central do presente trabalho indispensável que se realize uma análise sobre as definições possíveis dos conceitos de greve e de sindicalização. Para tanto, a fim de proporcionar embasamento para o posterior aprofundamento na questão, inicialmente realizaremos uma abordagem a partir da aproximação da definição legal de greve com a definição doutrinária. Pela definição legal apresentar requisitos caracterizadores de observância impositiva para o seu exercício legítimo do movimento paredista, realiza-se uma análise pormenorizada dos elementos requisitados por Lei. Por sua vez, partindo das exigências legais, realiza-se uma análise das definições doutrinárias, que buscam melhor conceituar greve a partir de acréscimos aos requisitos legais previstos.

Em sequência, ao tentar elucidar a natureza do instituto jurídico, apresentaremos definições doutrinárias que aproximam a sua definição com o contexto histórico-político e à concepção de Estado então vigente. Sendo possível que se trate de direito ou mera liberdade, em sendo admitida pelo ordenamento, ou delito, em caso de proibição, certo é que greve é um fato social por decorrer da manifestação dos trabalhadores interessados em dela fazer uso.

Não sendo possível desvincular o tratamento normativo do direito de greve do regime político e jurídico então vigente, em tópico seguinte, pretendemos analisar o histórico legislativo acerca do tema no Brasil. Frente aos inúmeros dispositivos legais que trataram do direito de greve, busca-se tecer breves considerações acerca do modelo de liberdade sindical e de regulação de leis trabalhistas adotadas no país.

Assim como, conclui-se com a importância da presença da ação reivindicatória grevista no Brasil e sua colaboração na criação de um ambiente político propício para a redemocratização após o regime militar e implementação da Constituição Federal de 1988. Embora tal exposição seja mais histórica do que jurídica, é indispensável para uma adequada compreensão dos fundamentos da proibição da greve aos servidores militares estaduais.

Por fim, concluindo o capítulo, na tentativa de elucidar como o instituto, que já foi classificado como delito, hoje ostenta a condição de direito fundamental, partimos para a análise do tratamento concedido pela Constituição Federal de 1988 ao direito

de greve dos trabalhadores, com uma abordagem direcionada aos servidores públicos.

Tendo sido promulgada logo após o fim de um regime autoritário, era natural a preocupação do constituinte em assegurar aos cidadãos direitos antes negados. Dessa feita, buscamos atentar às inovações trazidas pela Constituição de 1988, em especial a permissão à greve também aos servidores públicos civis e aos trabalhadores que atuassem provendo serviços essenciais e a adoção de um novo modelo de regulamentação das relações de trabalho, com a vedação a intervenção do Estado na organização sindical.

1.1 Conceito de greve e de sindicalização

Em um contexto de luta de classes é costumeiro que ocorram situações em que o empregado, por depender de quem lhe exerce amplo domínio do ponto de vista jurídico e econômico, renuncie a sua pretensão de direito. No entanto, em condições extremas, onde o objeto de disputa é tamanho que o hipossuficiente é compelido a não aceitar o que lhe é imposto, não resta outra alternativa senão utilizar-se do bem jurídico de que depende o dominante: sua força de trabalho.

Historicamente, greve “é o instrumento de força da classe trabalhadora que se exerce através da suspensão do trabalho para forçar o empregador diretamente ou no seu conjunto a atender as suas reivindicações, podendo também dirigir-se contra o Estado para os mesmos fins”.¹

Assim, nas relações laborais, para alcançar o bem jurídico que constitui sua pretensão legítima e que fora negado pelo empregador, o empregado paralisa as atividades até que o tomador de seus serviços atenda a sua pretensão, através do movimento paredista, também denominado greve.

Com efeito, o art. 2º da Lei nº 7.783/1989, Lei de Greve, conceitua a greve como sendo “a suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador”. A definição acima traz os requisitos caracterizadores da greve, em sua ausência não há que se falar no exercício legítimo do instituto.

¹ AROUCA, José Carlos. Curso básico de direito sindical. 2. ed. São Paulo: LTr, 2009. p. 326.

Com base na redação do referido dispositivo, a greve deve se constituir em suspensão coletiva, ou seja, o elemento coletivo é fundamental para a caracterização da greve, uma vez que a pretensão reivindicada deve dizer respeito e beneficiar toda a coletividade de trabalhadores. A paralisação de apenas um funcionário pode, inclusive, acarretar em sua dispensa por justa causa, ao configurar indisciplina e insubordinação.

Além disso, o movimento paredista deve ter caráter temporário, uma vez que o rompimento das atividades de forma definitiva, portanto, por prazo indeterminado, pode também ensejar em uma dispensa por justa causa, caracterizando abandono de emprego. Ainda, a greve deve ser pacífica, ou seja, o movimento grevista não pode se valer de manifestações violentas, sob pena de configurar-se abuso de direito. Enfim, admitindo algum caráter discricionário, o dispositivo permite que a paralisação ocorra de forma total ou parcial, devendo o grevista optar pela paralisação total de suas atividades ou restringir a um período ou setor determinado.

Vencida a definição legal, devemos nos atentar as definições doutrinárias que buscam elucidar o instituto. Para Maurício Godinho Delgado greve é:

paralisação coletiva provisória, parcial ou total, das atividades dos trabalhadores em face de seus empregadores ou tomadores de serviço, com o objetivo de lhes exercer pressão, visando a defesa ou conquista de interesses coletivos, ou com objetivos sociais mais amplos.²

José de Segadas Vianna é mais incisivo e destaca que a mera paralisação do trabalho com caráter coletivo, temporário e total ou parcial não necessariamente conceitua greve. Segundo o autor, “para que esta se conceitue, deve ser combinada e, além disso, ter uma finalidade político-social”³. Em relação aos objetos do movimento paredista, o autor apresenta definição de Nicolás Pizarro Suarez que conceitua a greve como meio de causar prejuízos ao capital, para assegurar algum equilíbrio entre capital e trabalho:

greve é a suspensão temporal do trabalho, resultante de uma coalizão operária – acordo de um grupo de trabalhadores para a defesa de interesses comuns -, que tem por objeto obrigar o patrão a aceitar suas exigências e conseguir, assim, um equilíbrio entre os diversos fatores da produção, harmonizando os direitos do Trabalho com os do Capital.⁴

² DELGADO, Maurício Godinho. Direito coletivo do trabalho. 3. ed. São Paulo: LTr, 2008. p. 171.

³ VIANNA, José de Segadas. Greve. Rio de Janeiro: Renovar, 1986. p. 30.

⁴ PIZARRO SUAREZ, Nicolás *apud Ib idem*, p. 31.

No que diz respeito a natureza jurídica⁵ do instituto, para Sergio Pinto Martins⁶, a definição de greve esta diretamente ligado ao sistema jurídico em que ela ocorre, sendo possível que se trate de direito ou mera liberdade, em sendo admitida pelo ordenamento, ou delito, em caso de proibição. Enquanto que para Raimundo Simão de Melo "independentemente de ser um direito, uma liberdade ou um delito, de ser proibida ou regada pelo ordenamento jurídico a greve é um fato social (...) porque decorre da manifestação dos trabalhadores interessados em dela fazer uso".⁷

No mesmo sentido, Carlos Henrique Bezerra Leite⁸ condiciona a definição de greve na compreensão do contexto histórico-político em que está inserida, uma vez que, conforme será visto abaixo, a própria evolução histórica do instituto sempre esteve ligada ao regime político então vigente. O autor também classifica a greve em delito, liberdade e direito. A greve-delito decorre da concepção autoritária de Estado, regimes que aparelham órgãos destinados a propor soluções aos conflitos coletivos de trabalho. A greve-liberdade, por sua vez, decorre da concepção liberal de Estado, que trata o instituto com indiferença, por considerá-lo fato social indiferente, se dedicando apenas a punir movimentos que ensejam violência. Por fim, a greve-direito decorre da concepção social-democrata de Estado, em que passa a tratar o instituto em seu ordenamento jurídico, protegendo a sua prática legítima, por considerá-lo um fato social relevante.

Para Amauri Mascaro Nascimento⁹, greve é uma manifestação de autodefesa pelos trabalhadores. Para o autor, autodefesa é um ato pelo qual alguém faz a sua própria defesa, solucionando o conflito impondo a outra parte um sacrifício não consentido por esta. Caracteriza-se pela ausência da figura do juiz e pela imposição da decisão a outra parte.¹⁰ Para Carlos Henrique Bezerra Leite¹¹, ao observarmos o

⁵ Entende-se por natureza jurídica de um instituto a sua precisa definição, como declaração de sua essência e composição, e sua classificação, pelas quais se pode classificá-lo no ordenamento jurídico.

⁶ MARTINS, Sergio Pinto. Direito do trabalho. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 867.

⁷ MELO, Raimundo Simão de. Alguns aspectos sobre a greve no Brasil. In: Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas. Brasília: Centro Universitário do Distrito Federal, v. 2, n. 1, jan./jun., 2016. p. 96.

⁸ LEITE, Carlos Henrique Bezerra. Curso de direito do trabalho: direito coletivo e direito internacional do trabalho. 3. ed. Curitiba: Juruá. 2008. v. 2. p. 99.

⁹ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Curso de direito do trabalho: história e teoria do direito do trabalho: relações individuais e coletivas do trabalho. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1.399-1.400.

¹⁰ Importante ressaltar que o direito de autotutela é autorizado apenas excepcionalmente devendo, portanto, ser utilizado apenas em *ultima ratio*, após esgotadas as possibilidades de diálogo.

¹¹ LEITE, *op cit.*, p. 103.

tratamento dado pelas constituições modernas, inclusa aqui a atual Constituição Federal, é ainda mais perceptível a sua definição enquanto direito de autotutela dos trabalhadores em face do empregador.

Ainda, para Maurício Godinho Delgado¹², a consagração da greve como direito fundamental conferiu-lhe não apenas eficácia ao instituto, mas também civilidade, ultrapassando o caráter de mera dominação da vontade de um sujeito sobre outro pela utilização da força, como inerente a autotutela.

Muito embora a solução que provém de uma das partes seja imposta e de forma unilateral, Amauri Mascaro Nascimento¹³ entende que o exercício de greve desempenha uma pressão legítima ao empregador, necessária e compatível com a estrutura da sociedade capitalista, uma vez que obriga o tomador de serviços a conceder algum benefício que normalmente não concederia e impõe ao legislador observar exigências e necessidades não atendidas a este grupo de trabalhadores.

Arion Sayão Romita não restringe o exercício do direito de greve aos empregados da iniciativa privada e sustenta que “a greve é uma abstenção coletiva do trabalho deliberada por uma pluralidade de trabalhadores (do setor privado ou público) para obtenção de um fim comum”.¹⁴

Uma vez que os servidores públicos também têm direito ao exercício de greve, é importante atentar que a sua prática, além de causar prejuízos ao capital, também irá gerar prejuízos a toda a sociedade, pelo caráter coletivo de sua prestação. Para José Augusto Rodrigues Pinto, “a greve é o direito de prejudicar, uma vez que traz prejuízo econômico imediato ao empregador, frustrando-lhe o lucro. E implica prejuízo mediato à sociedade, dependendo da dimensão e da amplitude da atividade econômica do empregador.”¹⁵

Importante referir que as considerações apresentadas até aqui também se aplicam, na medida do possível, às paralisações de funcionários públicos. Contudo, em razão de suas particularidades, os critérios para aferição de possível abuso de direito pelo movimento são mais rigorosos, como a exigência de que os servidores observem o princípio da continuidade dos serviços públicos, o que impede a paralisação total das atividades.

¹² DELGADO, Maurício Godinho. *Direito coletivo do trabalho*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2008. p. 193.

¹³ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Curso de direito do trabalho: história e teoria do direito do trabalho: relações individuais e coletivas do trabalho*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1.400.

¹⁴ ROMITA, Arion Sayão *apud* MELO, Raimundo Simão de. *A greve no direito brasileiro*, p.39.

¹⁵ PINTO, José Augusto Rodrigues *apud* *ibidem*.

Conforme o exposto, muitas são as definições encontradas na doutrina, mas, de forma geral, entendemos que a greve constitui-se como uma paralisação de caráter coletivo, temporário e total ou parcial das atividades de determinada categoria de trabalhadores, tendo em vista alguma reivindicação não atendida por alguém que lhe exerça algum tipo de mando, que, por óbvio, deve ter relação com o vínculo existente na prática laborativa.

1.2 Evolução legislativa do direito de greve e de sindicalização no Brasil

A história evolutiva do direito de greve e de sindicalização no Brasil e seus respectivos avanços estão diretamente relacionados com o modelo de liberdade sindical que imperava ao longo do tempo. Não sendo possível desvincular a sua evolução do regime político e jurídico que vivenciava o país, uma vez que seus avanços e retrocessos são reflexos diretos da atuação de agentes políticos.

Em nível internacional, a greve e a sindicalização decorreram dos primeiros movimentos sindicais em resposta às condições laborais subumanas em que os trabalhadores estavam expostos. Essas circunstâncias foram frutos da adoção de novos processos de manufatura, do regime de trabalho assalariado e da doutrina do liberalismo irrestrito, ofertados pela Revolução Industrial. Embora isso, no Brasil as reivindicações relativas a melhoria das condições laborais ganharam relevância somente a partir das décadas iniciais da República, mediante a afirmação da relação de emprego como modalidade central de vinculação ao sistema socioeconômico do país, após a extinção da horrenda prática escravocrata.¹⁶

A primeira legislação brasileira a tratar do assunto foi o Código Penal republicano de 1890, que considerava o seu exercício crime contra a liberdade do trabalho, punindo com pena de 1 a 3 meses aquele que "causar, ou provocar, cessação ou suspensão de trabalho, para impor aos operários ou patrões aumento ou diminuição de serviço ou salário."¹⁷ Contudo, por intermédio de nova redação por meio do Decreto-lei nº 1.162, a greve pacífica deixaria de ser um ato ilícito, punindo apenas os atos de ameaça, constrangimento ou violência verificados em seu meio.¹⁸

¹⁶ DELGADO, Maurício Godinho. Direito coletivo do trabalho. 3. ed. São Paulo: LTr, 2008. p. 196.

¹⁷ BRASIL. Decreto nº 847, de 11 de Outubro de 1890. Promulga o Código Penal de 1890. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-847-11-outubro-1890-503086-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 01 de setembro de 2018.

¹⁸ DELGADO, *op cit.*, p. 197.

Sobreveio a Carta republicana de 1891 que nada tratou acerca do direito de greve. No entanto, quanto ao direito de sindicalização, a Constituição de 1891 trouxe a seguinte redação em seu artigo 72, § 8º: “a todos é lícito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas; não podendo intervir a Polícia senão para manter a ordem pública.”¹⁹ Embora não seja uma previsão expressa à sindicalização dos trabalhadores, nesse período surgem as primeiras associações sindicais, denominadas ligas operárias.

O período de 1930 e 1945, de implementação do modelo sindical brasileiro, de caráter corporativo-autoritário foi, por óbvio, contrário às manifestações dos movimentos paredistas.²⁰ No início da Era Vargas, elaborou-se o Decreto nº 19.770/1931 para regular a sindicalização das classes patronais e operária. Tal decreto exigia que a atividade representativa dos trabalhadores fosse submetida ao também recém criado Ministério do Trabalho. No que se refere o direito à liberdade sindical dos servidores públicos, o dispositivo legal exclui da sua aplicação tal categoria de empregados, uma vez que “em virtude da natureza de suas funções, subordinadas a princípios de hierarquia administrativa, decretará o Governo um estatuto legal.”²¹

Embora de caráter relativamente democrática, a Constituição Federal de 1934, nada referia em relação a greve, assim como a anterior.²² Contudo, em seu art. 120 inova e traz consigo previsão expressa permitindo a sindicalização dos trabalhadores.

De todo modo, esta Constituição teve sua eficácia jurídica rapidamente sustada, com o advento do estado de sítio de 1935.²³ Com a implementação do referido regime, a Lei nº 38/1935, Lei de Segurança Nacional, novamente tipificaria a greve como crime, agora não mais como crime contra a liberdade do trabalho, mas sim como crime contra a ordem política e social.

¹⁹ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, decretada e promulgada pelo Congresso Nacional Constituinte, em 24/02/1891. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-publicacaooriginal-15017-pl.html>>. Acesso em: 01 de setembro de 2018.

Constituição de 1891

²⁰ DELGADO, Maurício Godinho. Direito coletivo do trabalho. 3. ed. São Paulo: LTr, 2008. p. 197.

²¹ BRASIL. Decreto nº 19.770, de 19 de Março de 1931. Regula a sindicalização das classes patronais e operárias e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19770-19-marco-1931-526722-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 01 de setembro de 2018.

²² DELGADO, *op cit.*

²³ *Ib idem.*

Por sua vez, a Constituição Federal de 1937 foi a primeira Lei Maior a tratar do tema. A Carta Magna outorgada, seguindo os moldes das Constituições totalitárias da época, instituiu o Estado Novo, conferiu expressão normativa à tendência autoritária já demonstrada pelo governo provisório e estabeleceu em seu art. 139 que "a greve e o lock-out são declarados recursos anti-sociais nocivos ao trabalho e ao capital e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional", colocando novamente a greve na ilegalidade.²⁴ Ainda, a proibição e tipificação como crime do movimento grevista disposta na Constituição Federal de 1937 viria ser ratificado e corroborado pelo Decreto-lei nº 431/1938 que define novamente crimes contra a ordem social.²⁵

Com a instituição da Justiça do Trabalho através do Decreto-lei nº 1.237/1939, foram elucidadas as consequências que atingiriam os trabalhadores em caso de dissídio coletivo. O dispositivo legal, em seu art. 80, atribui penalidades aos "empregadores que, individual ou coletivamente, suspenderem o trabalho dos seus estabelecimentos, sem prévia autorização do tribunal competente"²⁶, quais sejam, penas pecuniárias, perda de cargo de representação sindical e suspensão dos direitos políticos de se candidatar a cargo de representante. Ainda, o referido dispositivo legal, em seu parágrafo 2º prevê um agravamento de pena em caso de greve de servidores públicos.

O atual Código Penal, Decreto-lei nº 2.848/1940, vigente desde a sua publicação, institui o crime de paralisação de trabalho, seguida de violência ou perturbação da ordem e o crime de paralisação de trabalho de interesse coletivo, em seus arts. 200 e 201, respectivamente.

Com a promulgação da Consolidação das Leis Trabalhistas, Decreto-lei nº 5.452/1943, em sua redação original, sobreveio penalidades aos "empregados que, coletivamente e sem prévia autorização do tribunal competente, abandonarem o serviço"²⁷, encontradas em seu art. 723. As penalidade se assemelham às

²⁴ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, decretada pelo Presidente da República em 10.11.1937. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-35093-10-novembro-1937-532849-publicacaooriginal-15246-pl.html>>. Acesso em: 01 de setembro de 2018.

²⁵ DELGADO, Maurício Godinho. Direito coletivo do trabalho. 3. ed. São Paulo: LTr, 2008. p. 197.

²⁶ BRASIL. Decreto-lei nº 1.237, de 02 de Maio de 1939. Organiza a Justiça do Trabalho. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1237-2-maio-1939-349344-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 01 de setembro de 2018.

²⁷ BRASIL. Decreto-lei nº 5.452, de 01 de Maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5452-1-maio-1943-415500-norma-pe.html>>. Acesso em: 01 de setembro de 2018.

encontradas no Decreto-lei nº 1.237/1939, que institui a Justiça do Trabalho, assim como o caput do art. 723 deste dispositivo se assemelha ao caput do art. 80 daquela legislação.

A CLT ainda estabelece, em seu art. 724, multa e cancelamento do registro da associação que ordenar por assembleia a suspensão do serviço. Além disso, poderá acarretar a perda do cargo de representante sindical responsável exclusivamente pela instigação ou ordem de suspensão do serviço. Ainda, tanto no art. 724, alínea "a" quanto no § 1º de seu art. 725, há o agravamento da pena em caso de atos cometidos por funcionários públicos. Os artigos referidos da CLT encontram-se revogados pela Lei nº 9.842/1999.

Com o processo de redemocratização do país, em reflexo aos impactos da Segunda Guerra Mundial e após sofrer pressão de organismos internacionais, há a elaboração do Decreto-lei nº 9.070/1946.²⁸ O dispositivo inova ao admitir o direito de greve em atividades acessórias, sob a seguinte redação: "é facultado às partes que desempenham atividades acessórias, depois de ajuizado o dissídio, a cessação do trabalho ou o fechamento do estabelecimento."²⁹

A Constituição democrática de 1946, promulgada após o regime do Estado Novo, finalmente reconhece a greve como direito por meio do disposto em seu art. 158: "É reconhecido o direito de greve, cujo exercício a lei regulará."³⁰ No entanto, por intermédio de simples processo hermenêutico é possível verificar que, muito embora a Constituição Federal tenha retirado o caráter ilícito do movimento paredista, manteve a sua regulamentação condicionada à publicação de lei posterior. A Constituição de 1946 inova ainda ao conceder anistia aos trabalhadores que tivessem sofrido penas disciplinares em consequência de dissídios deflagrados até a data de sua publicação.³¹

Por sua vez, a lei, a qual a Constituição Federal de 1946 condicionou a regulamentação do exercício do direito de greve, veio a ser sancionada apenas em

²⁸ DELGADO, Maurício Godinho. *Direito coletivo do trabalho*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2008. p. 198.

²⁹ BRASIL. Decreto-lei nº 9.070, de 15 de Março de 1946. Dispõe sobre a suspensão ou abandono coletivo do trabalho e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9070-15-marco-1946-416878-norma-pe.html>>. Acesso em: 01 de setembro de 2018.

³⁰ BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, decretada pela Assembléia Constituinte, em 18 de setembro de 1946. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 01 de setembro de 2018.

³¹ DELGADO, *op cit.*

1964, em pleno regime de ditadura militar, mediante a Lei nº 4.330/1964. Em verdade, o referido dispositivo surgiu inócuo na medida em que, muito embora concedia garantias ao movimento grevista e tirava-o da esfera da ilegalidade, determinava, por meio do seu art. 22, os casos em que a greve seria reputada ilegal. Haviam tantas restrições que, na prática, tornava-se impossível o seu exercício ser considerado legal, instituindo rito cujo cumprimento era considerado inviável pelos representantes dos trabalhadores.³² Quando existiam greve, ocorriam represálias aos movimentos sindicais, tais como ocupações e intervenções nos sindicatos e cassações e punições de dirigentes e ativistas.

A Constituição Federal de 1967 segue o mesmo raciocínio da Lei nº 4.330/1964, trazendo a greve como direito assegurado aos trabalhadores, exceto aos servidores públicos e aos trabalhadores que atuassem provendo serviços essenciais. Nesse mesmo contexto ditatorial foram expedidos pelo regime militar o Decreto-lei nº 1.632/1978 e a Lei nº 6.620/1978, Lei de Segurança Nacional, que proibiam a greve para servidores públicos e tipificavam como crime tal movimento paredista. A Lei nº 6.620/1978 novamente tornava o dissídio um tipo penal ao aplicar pena de reclusão aqueles que promovessem ou incitassem "paralisação ou diminuição do ritmo normal de serviço público ou atividade essencial definida em lei". Assim como, aplicava pena de detenção aos servidores públicos que "cessarem, coletivamente, no todo, ou em parte, os serviços a seu cargo."³³

Pelo exposto, é perceptível a oposição contra o exercício do direito de greve no Brasil ao longo do tempo. Segundo Raimundo Simão de Melo³⁴, os obstáculos firmados à atuação do movimento paredista buscavam abafar os conflitos sociais que, quando existiam, eram logo resolvidos pela Justiça do Trabalho a qual, em regra, declarava a greve ilegal e estabelecia os direitos que os empregadores deveriam conceder aos trabalhadores.

Durante todo esse período o modelo de regulação de leis trabalhistas vigente é o chamado de intervencionismo estatal que, segundo Luiz Carlos Amorim

³² DELGADO, Maurício Godinho. Direito coletivo do trabalho. 3. ed. São Paulo: LTr, 2008. p. 198.

³³ BRASIL. Lei nº 6.620, de 17 de Dezembro de 1978. Define os crimes contra a Segurança Nacional, estabelece a sistemática para o seu processo e julgamento e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6620-17-dezembro-1978-365788-norma-pl.html>>. Acesso em: 01 de setembro de 2018.

³⁴ MELO, Raimundo Simão de. Alguns aspectos sobre a greve no Brasil. In: Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas. Brasília: Centro Universitário do Distrito Federal, v. 2, n. 1, jan./jun., 2016. p. 97.

Robortella³⁵, possui herança no autoritarismo português, corroborado pelo regime escravocrata que deixou amplas sequelas em nossas relações sociais, políticas, econômicas e, conseqüentemente, laborais.

Somente a partir do final da década de 1970, quando o país passa a vivenciar os primeiros sinais de crise econômica, levando o regime militar a perder grande parte da base de apoio popular, é que os movimentos sindicalistas despontariam com certo vigor e alterariam em parte esse modelo. Enquanto a sociedade civil passa a se reestruturar e manifestar-se politicamente pela redemocratização do País, tem início, também, uma articulação em São Bernardo do Campo/SP de uma nova proposta sindical, com o reingresso da classe trabalhadora no cenário político. Esse fenômeno marcou, não apenas o ressurgimento da ação reivindicatória grevista no Brasil mas, também, auxiliou na criação de um ambiente político propício para a redemocratização do país e para a implementação da liberdade sindical pela Constituição Federal de 1988.³⁶

1.3 Direito de greve e de sindicalização na Constituição Federal de 1988

Com o advento da Constituição Federal de 1988 a greve passou a ser admitida de forma ampla, como direito fundamental expressamente reconhecido, para os trabalhadores do setor privado e também para os servidores públicos, sendo vedada apenas a uma categoria: a dos militares.

No que se refere aos servidores públicos, a Constituição Federal trouxe consigo uma inovação e passou a admitir a greve também aos servidores públicos civis e aos trabalhadores que atuassem provendo serviços essenciais. Contudo, a estes condicionou seu exercício, em um primeiro momento, à publicação de lei complementar e aqueles exigiu restrições consistentes ao atendimento das necessidades impreteríveis da população.

Com efeito, estabelece o art. 9º da Constituição Federal que "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."

³⁵ ROBORTELLA, Luis Carlos Amorim. O moderno direito do trabalho: flexibilização, terceirização, novas tecnologias, contratos atípicos, participação na empresa. São Paulo: LTr. 1994. 336 p.

³⁶ MELO, Raimundo Simão de. Alguns aspectos sobre a greve no Brasil. In: Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas. Brasília: Centro Universitário do Distrito Federal, v. 2, n. 1, jan./jun., 2016. p. 98.

Conforme o artigo supracitado, é possível notar que a nossa Carta Magna vigente não condiciona o instituto da greve a alguma previsão legislativa com fins de regulamentação. No entanto, como também não havia impedimento para normatização da prática e exercício de tal direito por meio de legislação infraconstitucional, sobreveio a Lei nº 7.783/89 com fins de regulamentar aspectos procedimentais para o exercício do direito de greve no setor privado e em atividades essenciais. O diploma disciplina, dentre outras questões, quais são as necessidades inadiáveis da sociedade e como se darão o atendimento dessas.

De outra parte, com a Constituição Federal de 1988 um novo modelo de regulamentação das relações de trabalho foi implementado no país, uma vez que a Carta Magna vedou a intervenção e interferência do Estado na organização sindical. Com efeito, o art. 8º, inciso I da CF estabelece que "a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical".

O art. 37, inciso VI da Carta Magna garante ao servidor público o direito à livre sindicalização, garantindo meios de luta por melhores condições de trabalho e salário:

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:

[...]

VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;

Somente para o militar, a Constituição Federal proíbe de forma expressa a sindicalização e como dito anteriormente, o direito de greve, consoante seu art. 142, § 3º, inciso IV.

Tendo sido promulgada logo após o fim de um regime autoritário e antidemocrático, era natural e salutar a preocupação do constituinte em garantir um Estado Democrático de Direito, assegurando aos cidadãos direitos antes negados pelo regime militar. No regime jurídico instalado pela Constituição Federal de 1988, a greve surge como direito e garantia fundamental, nos termos de seu art. 9º,

impedindo, assim, lei infraconstitucional de criar restrições a seu exercício legítimo.³⁷

José Afonso da Silva adverte que 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 bem aferível em si, mas como um recurso de última instância para a concretização de seus direitos e interesses.³⁸

Nesse sentido, também já se manifestou o Ministro Marco Aurélio, então na Presidência do STF, conferindo à greve o status de direito constitucional fundamental, chegando, ainda, a reconhecer a existência de um direito natural à greve. É o que se verifica da leitura do AgRg-SS-2.061-DF, publicado no DJ 8-11-2001:

A República Federativa do Brasil tem como fundamentos, entre outros, a cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa - artigo 1º da Constituição Federal. Em assim sendo, ganha envergadura o direito do trabalhador (gênero) de engajar-se em movimento coletivo, com o fim de alcançar melhoria na contraprestação dos serviços, mostrando-se a greve o último recurso no âmbito da resistência e pressão democráticas. Em síntese, na vigência de toda e qualquer relação jurídica concernente à prestação de serviços, é irrecusável o direito à greve. E este, porque ligado à dignidade do homem - consubstanciando expressão maior da liberdade a recusa, ato de vontade, em continuar trabalhando sob condições tidas como inaceitáveis -, merece ser enquadrado entre os direitos naturais. Assentado o caráter de direito natural da greve, há de se impedir práticas que acabem por negá-lo.³⁹

Em verdade, com a consolidação do regime democrático há também um amplo reconhecimento dos direitos de organização sindical dos trabalhadores. Afinal, o exercício de greve é um direito que se relaciona diretamente com o direito de associação sindical, também concedido pela Constituição Federal de 1988 a todos os trabalhadores, sejam eles da iniciativa privada ou do setor público, ressalvados, os militares. Maurício Godinho Delgado ensina que a greve:

³⁷ DYNA, Leonardo Gustavo Pastore. Anotações sobre a greve dos funcionários públicos e suas consequências jurídicas. In: Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 13, n. 51, abr./jun., 2005. p. 319-341.

³⁸ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 307.

³⁹ SS (AgRg) 2.061-DF, Rel. Min. Presidente Marco Aurélio, In: Informativo STF 248, seção "Trancrições".

É direito que resulta da liberdade de trabalho, mas também, na mesma medida, da liberdade associativa e sindical e da autonomia dos sindicatos, configurando-se como manifestação relevante da chamada autonomia privada coletiva, própria às democracias. Todos esses fundamentos, que se agregam no fenômeno grevista, embora preservando suas particularidades, conferem a esse direito um status de essencialidade nas ordens jurídicas contemporâneas. Por isso é direito fundamental nas democracias⁴⁰

Por fim, todo o exposto é corroborado pelo ensinamento de Valentin Carrion, de que:

A greve, no Brasil, após a Constituição de 1988, leva à primeira constatação de que, mais do que nos outros países, o fenômeno, como instituto jurídico, nada tem de definitivo, não só por ser extremamente sensível a evolução como pela falta de vivência política e jurídica.⁴¹

Assim, é perceptível que enquanto o regime jurídico anterior a 1988 discriminou a greve e a considerou, por vezes, como delito e recurso antissocial, nocivo ao trabalho e ao capital e incompatível com os superiores interesses da produção nacional. A Constituição Federal de 1988 ao ser promulgada representa uma verdadeira revolução com relação ao direito de greve, considerando-a como um direito fundamental dos trabalhadores, eliminando a discussão sobre a sua natureza jurídica, se um fato social, uma liberdade ou direito, o levando para dentro da seara constitucional como garantia fundamental dos trabalhadores, servindo de instrumento essencial para balancear as relações de trabalho.⁴²

⁴⁰ DELGADO, Maurício Godinho. Curso de direito do trabalho. 16. ed. São Paulo: LTr, 2017. p. 1.640.

⁴¹ CARRION, Valentin. Comentários à CLT: legislação complementar: jurisprudência. 39. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 662.

⁴² MELO, Raimundo Simão de. Alguns aspectos sobre a greve no Brasil. In: Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas. Brasília: Centro Universitário do Distrito Federal, v. 2, n. 1, jan./jun., 2016. p. 100.

CAPÍTULO II

O presente capítulo se propõe a expor conceitos de serviço público a partir de definições doutrinárias que buscam revelar suas características essenciais mediante critérios para identificar uma atividade como sendo serviço público. Em sequência, buscamos realizar um breve histórico da noção original de serviço público e suas transformações imediatas.

Uma vez que inexistente um conceito consensualmente aceito, apresentamos, ainda, diversos posicionamentos doutrinários, representados pela cisão em conceito amplo e conceito restrito. Em sequência, buscamos realizar uma aproximação das atividades prestadas pelo Estado com o princípio da continuidade do serviço público. Por fim, mediante questionamento, pretende-se atentar a contradição entre conciliar os interesses de uma categoria de prestadores de serviço público com o princípio da continuidade.

Em tópico seguinte, buscamos expor o tratamento concedido pela Constituição Federal e por legislações ordinária no tocante ao direito de greve e de sindicalização aos servidores públicos civis, uma vez que em relação aos militares, a Constituição optou por dar a eles tratamento diferenciado, proibindo o direito de greve e a organização sindical. Tendo a Carta Magna incumbido ao legislador ordinário a função de regulamentar o direito de greve dos servidores públicos, o presente trabalho intenta, ainda, apresentar os impactos ocasionados na prestação dos serviços públicos à população e na economia decorrentes da omissão legislativa.

Em tópico subsequente, busca-se realizar algumas considerações acerca da classificação das normas constitucionais, pelo aspecto de sua eficácia e aplicabilidade, de acordo com seu grau de produção de efeitos, consagrada por José Afonso da Silva e utilizada pela doutrina e jurisprudência majoritárias. Para, posteriormente, expor a posição do Supremo Tribunal Federal quanto à classificação do dispositivo que trata sobre a greve dos servidores públicos.

Por fim, coube a nós apresentar a evolução do posicionamento do Supremo Tribunal Federal, uma vez que, com a inércia do legislador ordinário, que ainda não editou a lei específica necessária à regulamentação do direito de greve dos servidores públicos, coube ao STF o desenredo, ainda que provisório, acerca do exercício do direito de greve pelos servidores públicos.

2.1 O serviço público e o princípio da continuidade

Antes de adentrarmos na temática da greve no serviço público, é indispensável que se realize breves considerações acerca dos conceitos de serviço público. Muito embora sua definição tenha sofrido consideráveis transformações de sua abrangência e de seus elementos constitutivos, além de inexistir um conceito consensualmente aceito, a doutrina traz algumas definições que buscam revelar suas características essenciais.

Em geral, quanto a conceituação doutrinária, há uma cisão. Alguns doutrinadores adotam um conceito mais amplo, que abrange ao máximo atividades prestadas pelo Estado. Outros, optam por um conceito mais restrito, que deixa de abranger diversas atividades prestadas pelo Estado. Em ambas as hipóteses, de forma genérica, a doutrina administrativa combina três critérios distintos para identificar uma atividade como serviço público: critério subjetivo ou orgânico; critério material e critério formal.⁴³

O critério subjetivo destaca a pessoa jurídica prestadora da atividade. Somente é reputado como serviço público aquele prestado diretamente por um prestador de serviço do Estado, ou seja, pelos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública.

Por sua vez, o critério material ressalta a natureza da atividade desenvolvida. Desta feita, apenas é considerado serviço público a atividade que tem por objeto a satisfação de necessidades coletivas, de notória importância para a coletividade.

Por último, o critério formal enfatiza o regime jurídico a qual a atividade está submetida, de forma que serviço público é não mais que aquela atividade regida pelo regime jurídico de direito público.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁴⁴ destaca que as primeiras noções de serviço público, ainda no período do Estado liberal, eram tão amplas que chegavam a abranger todas as atividades prestadas pelo Estado. Isso porque, o serviço público era executado unicamente pelo Poder Público e compreendiam atividades de interesse coletivo sob o regime jurídico de direito público.

⁴³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p.131.

⁴⁴ *Ib idem*, p.136.

No entanto, duas dissociações, ao menos, ocorreram quanto àqueles três elementos. Em primeiro lugar, à medida que o Estado foi se afastando dos princípios do liberalismo, ampliou suas atividades próprias definidas como serviços públicos, na medida em que passou a executar atividades comerciais e industriais antes reservadas à iniciativa privada. Paralelamente, o Estado, ao verificar que não dispunha de organização adequada à realização desse tipo de atividade, passou a delegar essas mesmas funções a particulares, por meios de contratos de concessão de serviços público e, posteriormente, por meio de pessoas jurídicas de direito privado criadas para esse fim (empresas públicas e sociedades de economia mista), sob regime jurídico predominantemente privado.⁴⁵

Esses fenômenos afetaram diretamente dois elementos definidores: o elemento subjetivo, uma vez que não se pode mais afirmar que somente as pessoas jurídicas públicas prestam serviço público - pois os particulares podem fazê-lo por delegação do Poder Público; e o elemento formal, uma vez que nem todo serviço público é prestado sob regime jurídico exclusivamente público.⁴⁶

No direito brasileiro, exemplo de conceito amplo é o adotado por José Cretella Júnior⁴⁷. Levando em consideração os fins do Estado, o autor considera como serviço público "toda atividade que o Estado exerce, direta ou indiretamente, para a satisfação das necessidades públicas mediante procedimento típico do direito público". Nesse conceito ele inclui a atividade judiciária e a administrativa.

Hely Lopes Meirelles⁴⁸ define o serviço público como "todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado". Embora de caráter amplo, por não distinguir o poder de polícia do serviço público, esse conceito é ligeiramente mais restrito do que o citado anteriormente pois, ao fazer referência à Administração e não ao Estado, exclui as atividades legislativas e jurisdicional.⁴⁹

Por outro lado, Marçal Justen Filho adota um conceito restritivo, vinculando a prestação do serviço público à satisfação de um direito fundamental e colocando

⁴⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p.136.

⁴⁶ *Ib idem*, p.136-137.

⁴⁷ CRETELLA JUNIOR, Jose. Administração indireta brasileira. Rio de Janeiro : Forense, 1980. p. 55-60.

⁴⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 332.

⁴⁹ DI PIETRO, *op cit.*, p.134.

como característica a insuscetibilidade de satisfação adequada mediante os mecanismos da livre iniciativa⁵⁰. Diz o autor que:

serviço público é uma atividade pública administrativa de satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, insuscetíveis de satisfação adequada mediante os mecanismos da livre iniciativa privada, destinada a pessoas indeterminadas, qualificada legislativamente e executada sob regime de direito público.⁵¹

Os conceitos restritos confinam o serviço público entre as funções exercidas pela Administração Pública, com exclusão das funções legislativas e jurisdicional e o consideram como uma das atividades administrativas, distinta do conceito de poder de polícia. Há diferenciação entre a atividade jurídica, que corresponde ao poder de polícia e atenta a preservação da ordem pública, e a atividade social, que refere-se a assuntos de interesse coletivo, mediante o fornecimento de serviços aos particulares.⁵²

Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁵³, sintetizando os diversos conceitos trazidos pela doutrina, conclui que serviço público é "toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público".

Desse modo, é possível concluir que os serviços públicos são atividades que justificam a própria razão de ser do Estado: são criados para satisfazer as necessidades coletivas. Uma paralisação no fornecimento dessas atividades repercutirá sobre os beneficiários dessas prestações públicas. Os usuários dependem desses serviços e, muitas vezes, não têm alternativas em caso de suspensão do fornecimento da atividade, como no caso de paralisações de policiais ou bombeiros militares.

No direito administrativo, há determinados princípios que são inerentes ao regime jurídico dos serviços públicos. Interessa para o presente trabalho, examinar o princípio da continuidade do serviço público, que indica que esses "não devem sofrer

⁵⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p.135-136.

⁵¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 549.

⁵² DI PIETRO, *op cit.*, p.134-135.

⁵³ *Ib idem*, p.139.

interrupção, ou seja, sua prestação deve ser contínua para evitar que a paralisação provoque, como às vezes ocorre, colapso nas múltiplas atividades particulares".⁵⁴

Da interrupção do serviço público derivam inúmeras consequências jurídicas. Dentre elas, destaca-se a impossibilidade de suspensão das atividades por parte da Administração Pública e a responsabilização civil do prestador de serviço em caso de falha. A necessidade de continuidade dessa prestação de serviços também autoriza a utilização de coação pelo Estado, para garantir a manutenção da atividade em funcionamento.⁵⁵

De todo o exposto, surge um paradoxo. Ora, como compatibilizar os interesses de uma categoria de prestadores de serviço público, cuja interrupção de seu labor gerará prejuízos a sociedade, com o princípio da continuidade, que busca proteger os interesses da coletividade?

No ordenamento jurídico não há direitos absolutos e essa premissa deverá acompanhar o direito ao exercício de greve. Muito embora o direito de greve seja um direito fundamental, o seu exercício deverá observar limites impostos por outros bens jurídicos tutelados constitucionalmente, tais como o direito a vida e a segurança.

Por óbvio que essas limitações impostas pela Constituição Federal não desconstituem a greve enquanto direito fundamental. Apenas é necessário observar a harmonia na aplicação desses direitos por vezes antagônicos, para que não seja necessário o sacrifício total de algum deles.

Nesse sentido, acerca dos limites encontrados na deflagração de uma greve quando em conflito com direitos fundamentais tutelados pela Constituição, Raimundo Simão de Melo aduz que:

só se pode cogitar de limites ao direito de greve quando este se coloca em face de outro direito constitucional. Ocorrendo a chamada colisão de direitos constitucionais, um direito haverá de limitar o outro, dentro do princípio da cedência recíproca.⁵⁶

Parece razoável a previsão de restrições ao exercício do direito de greve. Contudo, por óbvio, tais restrições não podem esvaziar a eficácia normativa do

⁵⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 339.

⁵⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 563.

⁵⁶ ARAÚJO, Luiz Alberto David. Curso de direito constitucional. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 226.

direito, pois a própria Constituição Federal o consagra em seu texto. A própria Lei nº 7.783/1989, Lei de Greve, apresenta limitações legítimas à categoria de serviços essenciais, cujas características os tornam sobremaneira importantes para as necessidades inadiáveis da população. Uma vez que, embora passível de restrições, o direito de greve não deixa de ser cabível também a eles.

Também, a Lei nº 11.473/2007, que dispõe sobre a cooperação federativa no âmbito da segurança pública, em seu art. 3º, apresenta limitações para assegurar o funcionamento de atividades e serviços imprescindíveis à segurança pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. O dispositivo referido elenca as seguintes práticas como sendo imprescindíveis:

Art. 3º Consideram-se atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, para os fins desta Lei:

- I - o policiamento ostensivo;
 - II - o cumprimento de mandados de prisão;
 - III - o cumprimento de alvarás de soltura;
 - IV - a guarda, a vigilância e a custódia de presos;
 - V - os serviços técnico-periciais, qualquer que seja sua modalidade;
 - VI - o registro e a investigação de ocorrências policiais;
 - VII - as atividades relacionadas à segurança dos grandes eventos.
 - VIII - as atividades de inteligência de segurança pública;
 - IX - a coordenação de ações e operações integradas de segurança pública;
 - X - o auxílio na ocorrência de catástrofes ou desastres coletivos, inclusive para reconhecimento de vitimados; e
 - XI - o apoio às atividades de conservação e policiamento ambiental.
- Parágrafo único. A cooperação federativa no âmbito do Ministério da Segurança Pública também ocorrerá para fins de desenvolvimento de atividades de apoio administrativo e de projetos na área de segurança pública.⁵⁷

Ainda, para impedir que qualquer paralisação na prestação dos serviços imprescindíveis à segurança pública possa acarretar em prejuízos à coletividade, a Lei nº 11.473/2007 admite um convênio de cooperação federativa firmado pela União com os Estados e o Distrito Federal para executar atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Em seu art. 4º, parágrafo único, a Lei nº 11.473/2007 prevê que a União poderá colocar à disposição dos estados e do Distrito Federal, em caráter

⁵⁷ BRASIL. Lei nº 11.473, de 10 de Maio de 2007. Dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública e revoga a Lei nº 10.277, de 10 de setembro de 2001. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2007/lei-11473-10-maio-2007-553908-publicacaooriginal-72179-pl.html>>. Acesso em: 15 de outubro de 2018.

emergencial e provisório, servidores públicos federais ocupantes de cargos congêneres e de formação técnica compatível.

Assim, é perfeitamente compreensível e tolerável que o exercício da greve nas atividades imprescindíveis à segurança pública sofra limitações, uma vez que a interrupção na prestação desses serviços causa grande repercussão negativa sobre a coletividade. Contudo, conforme será visto adiante, a categoria que tem o seu direito à greve restringido deve gozar de certas garantias aptas a compensarem essas limitações.

2.2 Direito de greve e de sindicalização no serviço público

Como visto até aqui, antes da Constituição Federal de 1988 os servidores públicos não podiam fazer greve no Brasil, assim como também não podiam se organizar em sindicatos. Foi com a promulgação da Carta Magna, que o direito de greve se tornou parte integrante do rol de direitos e garantias fundamentais.

Com efeito, estabelece o art. 37, incisos VI e VII da Constituição Federal que "é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical" e que "o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica". Cabe ressaltar, que essas disposições aplicam-se tão somente aos servidores públicos civis, uma vez que em relação aos militares, a Constituição Federal optou por dar a eles tratamento diferenciado, proibindo o direito de greve e a organização sindical.

Com efeito, o exercício do movimento paredista pelos servidores públicos deve estar em conformidade com os princípios basilares da Administração Pública. Por isso, foi incumbido ao legislador ordinário a função de regulamentar o inciso VII do art. 37 da Constituição Federal. Originalmente exigia-se lei complementar, mas posteriormente passou a se exigir meramente uma lei ordinária.

O fundamento dessa exigência inserida no dispositivo constitucional é a peculiaridade do regime público que rege os servidores, uma vez que não há tensão entre capital e trabalho na relação estatutária. Outro fundamento se extrai de um dos princípios basilar da Administração Pública, qual seja, o da supremacia do interesse público, do qual deriva o princípio da continuidade do serviço público, que gera um dever inescusável do Estado em prestar os serviços públicos, sem que esses possam ser prejudicados, interrompidos ou paralisados. No entanto, o regime

jurídico diferenciado entre servidores públicos e trabalhadores empregados no setor privado, bem como os princípios supracitados, não podem impor violação a direitos fundamentais.

Em que pese todo o exposto, o poder legislativo, ainda que tenha sido incumbido desta tarefa, ainda não apresentou lei ordinária disciplinando a matéria⁵⁸. A omissão legislativa ocasiona impactos tanto na prestação dos serviços públicos à população quanto na economia, uma vez que, em regra, os movimentos grevistas deflagrados perduram por longos períodos.

Consoante Raimundo Simão de Melo⁵⁹ a partir da análise do dispositivo constitucional, duas correntes buscam explicitar sobre o direito de greve dos servidores públicos, seguindo a classificação de José Afonso da Silva⁶⁰ em norma constitucional de eficácia contida ou limitada.

A primeira corrente sustenta que se trata de um direito de eficácia limitada, havendo necessidade de regulamentação, somente poderá ser exercido mediante lei que estabeleça os seus contornos, pois a norma constitucional não é autoaplicável, como chegou a entender o STF⁶¹.

A segunda corrente, por sua vez, sustenta que os preceitos constitucionais sobre a greve do servidor público civil são de eficácia contida, com incidência imediata, devendo este exercer tal direito, enquanto não aprovada a lei específica, aplicando, por analogia, a Lei nº 7.783/1989, Lei de Greve. A questão gera polêmica, uma vez que o direito de greve é um direito fundamental e consoante o art. 5º, § 1º da Constituição Federal, as normas definidoras de direitos fundamentais produzem efeitos imediatos.

Art. 5º

§ 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

⁵⁸ Em verdade, a única regulamentação do dispositivo constitucional ora sob análise é o Decreto nº 1.480/1995, que dispõe sobre os procedimentos a serem adotados em casos de paralisações dos serviços públicos federais, enquanto não regulado o disposto no art. 37, inciso VII, da Constituição. Ocorre que o referido decreto busca unicamente rechaçar a greve de servidores por meio de sanções conferidas aos que faltarem o trabalho por motivo de greve.

⁵⁹ MELO, Raimundo Simão de. Alguns aspectos sobre a greve no Brasil. In: Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas. Brasília: Centro Universitário do Distrito Federal, v. 2, n. 1, jan./jun., 2016. p. 97.

⁶⁰ Título II: Eficácia Jurídica das Normas Constitucionais. SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. 3. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1999.

⁶¹ STF - MI: 20 DF, Relator: CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 19/05/1994, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 22-11-1996 PP-45690 EMENT VOL-01851-01 PP-00001

Para Enoque Ribeiro dos Santos *et al.*:

entender que o servidor público só poderá exercer o direito de greve quando advier a mencionada lei significa, na prática, inverter a hierarquia das normas, colocando a 'lei específica', infraconstitucional, em patamar superior ao da norma constitucional, o que não parece nem um pouco razoável, uma vez que a referida lei específica, quando editada, só poderá estabelecer limites e termos para o exercício da greve no setor público, mas não poderá negar tal direito aos servidores públicos. Assim, se nem mesmo quando referida lei existir poder-se-á subtrair do servidor tal direito, muito menos se poderá fazê-lo enquanto tal lei inexistir.⁶²

Com a inércia, até então, de quase duas décadas, o Supremo Tribunal Federal ao julgar os Mandados de Injunção 670-ES, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa, 708-DF, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes e 712-PA, de relatoria do Ministro Eros Grau, declarou a omissão legislativa e conferiu, por analogia, interpretação para permitir a aplicabilidade, quando couber, da Lei nº 7.783/1989 ao setor público até que a lei de regência da matéria fosse promulgada.

Conforme o exposto, enquanto os trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) tem o seu exercício de greve alcançado pelo art. 9º da Constituição Federal, os servidores públicos sofrem com a omissão legislativa e com a incerteza sobre a extensão da norma aplicável. Independentemente da maneira pela qual se concebam direitos aos servidores públicos, sua previsão constitucional merece tratamento condizente com o seu grau de importância, logicamente, ligado à sua localização no ordenamento jurídico brasileiro.⁶³

Muito embora a greve seja direito consolidado enquanto direito fundamental, muito ainda há que se concretizar no ordenamento jurídico quando se trata de direito de greve de servidores públicos, principalmente em razão de ainda não haver a regulamentação do art. 37, inciso VII da Constituição Federal.

⁶² SANTOS, Enoque Ribeiro dos et al. *apud* NEVES, Rodrigo Santos. Segurança pública e a greve dos policiais: da (ir)responsabilidade civil do estado. In: Revista dos Tribunais. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 106, n. 983, set., 2017. p. 73-95.

⁶³ BOLONHA, Carlos; BONIZZATO, Luigi. Estado de segurança e polícia no Brasil: uma abordagem constitucional de direitos e do direito de greve. In: Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 20, n. 79, abr./jun., 2012. p. 395-423.

2.3 Aplicabilidade e eficácia das normas constitucionais

Tendo em vista a melhor compreensão da controvérsia central do presente trabalho necessário realizar algumas considerações acerca da classificação das normas constitucionais de acordo com a sua eficácia jurídica. Seguindo a consagrada teoria de José Afonso da Silva, eficácia jurídica é a aptidão de cada norma para a produção de efeitos no mundo jurídico. Segundo o autor:

a eficácia jurídica da norma designa a qualidade de produzir, em maior ou menor grau, efeitos jurídicos, ao regular, desde logo, as situações, relações e comportamentos de que se cogita; nesse sentido, a eficácia diz respeito à aplicabilidade, exigibilidade ou executoriedade da norma, como possibilidade de sua aplicação jurídica.⁶⁴

O autor é crítico à classificação das normas constitucionais em auto-aplicáveis e não auto-aplicáveis. Para o autor, tal sistematização não corresponde às exigências da ciência jurídica, assim como às necessidades práticas de aplicação da Constituição, uma vez que sugere a existência de normas ineficazes e destituídas de imperatividade. Para o autor, toda norma constitucional é executável até onde seja suscetível de execução. O problema encontra-se na determinação de quais os efeitos possíveis de cada uma.⁶⁵

Ora, uma vez que toda norma constitucional é executável, não há norma constitucional destituída de eficácia, portanto, é possível concluir que todas elas irradiam efeitos jurídicos. O que se admite, contudo, é que certas normas constitucionais não manifestam em sua plenitude a eficácia de seus efeitos jurídicos pretendidos pelo constituinte. Exigindo-se para isso, a emissão de normatização jurídica posterior pelo legislador ordinário, prevista ou requerida.⁶⁶

A classificação das normas constitucionais, consagrada por José Afonso da Silva e utilizada pela doutrina e jurisprudência majoritárias, classifica as normas constitucionais, pelo aspecto de sua eficácia e aplicabilidade, de acordo com seu grau de produção de efeitos. Assim, se todas as normas constitucionais têm eficácia, a distinção deve se atentar tão somente ao grau de seus efeitos jurídicos. O autor entendeu mais adequado discrimina-las em três categorias: a) normas

⁶⁴ SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 66.

⁶⁵ *Ib idem*, p. 75-76.

⁶⁶ *Ib idem*, p. 81-82.

constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade imediata; b) normas constitucionais de eficácia contida e aplicabilidade imediata, mas passíveis de restrição pelo legislador; e c) normas constitucionais de eficácia limitada ou reduzida, que não receberam normatividade suficiente do Constituinte, de modo que dependem de atividade legislativa para produzirem efeitos.

Normas de eficácia plena são "todas as normas que, desde a entrada em vigor da constituição, produzem todos os seus efeitos essenciais (ou têm a possibilidade de produzi-los), todos os objetivos visados pelo legislador constituinte"⁶⁷. Tal fenômeno ocorre pois o constituinte optou por conceder uma normatividade suficiente, incidindo direta e imediatamente sobre a matéria.

Tais normas têm aplicação imediata e integral, produzem todos seus efeitos no momento de entrada em vigor da Constituição (ou de sua recepção no texto constitucional mediante ação do legislador reformador, bem como das normas introduzidas sob o rito do art. 5º, §3º da Constituição Federal). Ainda, assim como independem da ação do legislador ordinário o alcance de sua operatividade, também não admitem que normas infraconstitucionais, portanto, de caráter hierarquicamente inferior, limitem o seu conteúdo.

Normas de eficácia contida, por sua vez, são "aquelas em que o legislador constituinte regulou suficientemente os interesses relativos a determinada matéria, mas deixou margem à atuação restritiva por parte da competência discricionária do Poder Público"⁶⁸. Tais normas são as que, apesar de incidirem imediatamente e produzirem todos os efeitos pretendidos, são passíveis de serem restringidas por outras normas, através de meios ou conceitos gerais que permitem manter sua eficácia contida em certos limites.

Neste sentido, as normas de eficácia contida são plenamente eficazes, até que sobrevenha norma posterior limitando a produção de seus efeitos. Em geral, são as normas que enunciam direitos com o seguinte preceito suplementar: "na forma que a lei estabelecer". Contudo, não sendo editada a legislação complementar regulamentadora, a norma constitucional firma-se em vigor.⁶⁹ Portanto, as normas de eficácia contida guardam grande semelhança com as normas de eficácia plena até a edição de normas capazes de restringir sua eficácia.

⁶⁷ SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 82.

⁶⁸ *Ib idem*, p. 116.

⁶⁹ DELGADO, Maurício Godinho. Direito coletivo do trabalho. 3. ed. São Paulo: LTr, 2008. p. 189-190.

Por fim, as normas de eficácia limitada são "todas as que não produzem, com a simples entrada em vigor, todos os seus efeitos essenciais, porque o legislador constituinte, por qualquer motivo, não estabeleceu, sobre a matéria uma normatividade para isso bastante".⁷⁰ Portanto, normas de eficácia limitada carecem de emissão de normatividade posterior pelo legislador infraconstitucional para alcançar plena eficácia.

Portanto, compete ao legislador infraconstitucional integrar a eficácia de tais normas, mediante lei que lhes confira aptidão de execução em termos da regulamentação dos interesses constitucionalmente visados. Todo preceito constitucional se reveste de uma eficácia mínima, inclusive aqueles presentes nas normas de eficácia limitada. Seus preceitos não estão destituídos de relativa eficácia jurídica, uma vez que estão aptos a impedir a edição de normas infraconstitucionais, invalidando tais normas antagônicas de sentido antitético ou incompatível ao incorporado no preceito constitucional vigente.⁷¹

2.4 Evolução do entendimento do STF

A Constituição Federal de 1988, de forma inovadora, garantiu ao servidor público civil o direito à livre associação sindical, consoante art. 37, inciso VI. No entanto, quanto ao direito de greve dos servidores públicos civis, amplamente reconhecido para os trabalhadores da iniciativa privada, condicionou a sua prática, em sua redação original, à publicação de lei complementar e após a Emenda Constitucional n. 19/1998 passou a exigir lei específica.

Contudo, com a inércia do Congresso Nacional, que ainda não editou a lei específica necessária à regulamentação do direito de greve dos servidores públicos, coube ao Poder Judiciário, por meio do Supremo Tribunal Federal, a solução, ainda que provisória, acerca do exercício do direito de greve pelos servidores públicos.

Durante esse período, o STF alterou, gradativamente, o seu posicionamento acerca da eficácia do Mandado de Injunção. Inicialmente, as decisões emanadas pela Corte eram no sentido de atribuir eficácia limitada ao inciso VII do art. 37,

⁷⁰ SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 82-83.

⁷¹ DELGADO, Maurício Godinho. Direito coletivo do trabalho. 3. ed. São Paulo: LTr, 2008. p. 190.

vedando aos servidores públicos o exercício de greve, condicionando o seu exercício a elaboração de norma regulamentadora.

Nesse sentido, os Mandados de Injunção 20-DF, de relatoria do Ministro Celso de Mello, 107-3-DF, de relatoria do Ministro Moreira Alves e 438-GO, de relatoria do Ministro Néri da Silveira. No julgamento do MI 20-DF⁷², o STF sustentou que a mera outorga constitucional do direito de greve ao servidor público não basta para justificar seu imediato exercício, o preceito constitucional que reconhece o direito de greve ao servidor público civil constitui norma de eficácia meramente limitada, desprovida de auto-aplicabilidade e, em razão disso, depende de edição de lei complementar, conforme exigência constitucional.

No entanto, o STF demonstrou evolução em seu posicionamento nas decisões seguintes em mandados de injunção e os concedeu maior eficácia. Nesse sentido, os Mandados de Injunção 283-DF⁷³, de relatoria do Ministro Sepúlveda

⁷² EMENTA: MANDADO DE INJUNÇÃO COLETIVO - DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO CIVIL [...]: O preceito constitucional que reconheceu o direito de greve ao servidor público civil constitui norma de eficácia meramente limitada, desprovida, em consequência, de auto-aplicabilidade, razão pela qual, para atuar plenamente, depende da edição da lei complementar exigida pelo próprio texto da Constituição. A mera outorga constitucional do direito de greve ao servidor público civil não basta - ante a ausência de auto-aplicabilidade da norma constante do art. 37, VII, da Constituição - para justificar o seu imediato exercício. O exercício do direito público subjetivo de greve outorgado aos servidores civis só se revelará possível depois da edição da lei complementar reclamada pela Carta Política. A lei complementar referida - que vai definir os termos e os limites do exercício do direito de greve no serviço público - constitui requisito de aplicabilidade e de operatividade da norma inscrita no art. 37, VII, do texto constitucional. [...] (STF - MI: 20 DF, Relator: CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 19/05/1994, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 22-11-1996 PP-45690 EMENT VOL-01851-01 PP-00001)

⁷³ EMENTA: Mandado de injunção: [...] 1. O STF admite - não obstante a natureza mandamental do mandado de injunção (MI 107 - QO) - que, no pedido constitutivo ou condenatório, formulado pelo impetrante, mas, de atendimento impossível, se contem o pedido, de atendimento possível, de declaração de inconstitucionalidade da omissão normativa, com ciência ao órgão competente para que a supra (cf. Mandados de Injunção 168, 107 e 232). 2. A norma constitucional invocada (ADCT, art. 8., par. 3. - "Aos cidadãos que foram impedidos de exercer, na vida civil, atividade profissional específica, em decorrência das Portarias Reservadas do Ministério da Aeronáutica n. S-50-GM5, de 19 de junho de 1964, e n. S-285-GM5 será concedida reparação econômica, na forma que dispuser lei de iniciativa do Congresso Nacional e a entrar em vigor no prazo de doze meses a contar da promulgação da Constituição" - vencido o prazo nela previsto, legitima o beneficiário da reparação mandada conceder a impetrar mandado de injunção, dada a existência, no caso, de um direito subjetivo constitucional de exercício obstado pela omissão legislativa denunciada. 3. Se o sujeito passivo do direito constitucional obstado e a entidade estatal a qual igualmente se deva imputar a mora legislativa que obsta ao seu exercício, e dado ao Judiciário, ao deferir a injunção, somar, aos seus efeitos mandamentais típicos, o provimento necessário a acautelar o interessado contra a eventualidade de não se ultimar o processo legislativo, no prazo razoável que fixar, de modo a facultar-lhe, quanto possível, a satisfação provisória do seu direito. [...] (STF - MI: 283 DF, Relator: SEPÚLVEDA PERTENCE, Data de Julgamento: 20/03/1991, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: DJ 14-11-1991 PP-16355 EMENT VOL-01642-01 PP-00001 RTJ VOL-00135-03 PP-00882)

Pertence e 232-RJ⁷⁴, de relatoria do Ministro Moreira Alves, em que a Corte além de reconhecer a mora do legislativo, estabelece prazo para edição da norma regulamentadora do preceito constitucional, sob pena de indenização por perdas e danos ao titular do direito e imunidade previdenciária.

Muito embora as decisões dos presentes mandados de injunção tenham expressado um avanço na orientação jurisprudencial do Supremo, ainda não expressam a real potencialidade do mandado de injunção para efetivação dos direitos constitucionalmente assegurados, mas pendentes de regulamentação.

Somente em 25 de outubro de 2007, decorridos quase 20 anos da promulgação da Constituição Federal, no julgamento dos Mandados de Injunção 670-ES, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa, 708-DF, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes e 712-PA, de relatoria do Ministro Eros Grau, que o STF solucionou a omissão legislativa com a aplicação da Lei nº 7.783/1989 ao servidores públicos, naquilo em que coubesse ao serviço público, até que se edite lei específica.

Do exposto, a decisão que merece maior destaque certamente é a prolatada no mandado de injunção 712-PA, cuja ementa é abaixo transcrita:

MANDADO DE INJUNÇÃO. [...] CONCESSÃO DE EFETIVIDADE À NORMA VEICULADA PELO ARTIGO 37, INCISO VII, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. [...] APLICAÇÃO DA LEI FEDERAL N. 7.783/89 À GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO ATÉ QUE SOBREVENHA LEI REGULAMENTADORA. [...] INCUMBE AO PODER JUDICIÁRIO PRODUZIR A NORMA SUFICIENTE PARA TORNAR VIÁVEL O EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS, CONSAGRADO NO ARTIGO 37, VII, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. [...] 2. A Constituição do Brasil reconhece expressamente possam os servidores públicos civis exercer o direito de greve --- artigo 37, inciso VII. A Lei n. 7.783/89 dispõe sobre o exercício do direito de greve dos trabalhadores em geral, afirmado pelo artigo 9º da Constituição do Brasil. Ato normativo de início inaplicável aos servidores públicos civis. 3. O preceito veiculado pelo artigo 37, inciso VII, da CB/88 exige a edição de ato normativo que integre sua eficácia. Reclama-se, para fins de plena incidência do preceito, atuação legislativa que dê concreção ao comando positivado no texto da Constituição. [...] 5. Diante de mora

⁷⁴ EMENTA: Mandado de injunção. [...] Ocorrência, no caso, em face do disposto no artigo 59 do ADCT, de mora, por parte do Congresso, na regulamentação daquele preceito constitucional. Mandado de injunção conhecido, em parte, e, nessa parte, deferido para declarar-se o estado de mora em que se encontra o Congresso Nacional, a fim de que, no prazo de seis meses, adote ele as providências legislativas que se impoem para o cumprimento da obrigação de legislar decorrente do artigo 195, par.7., da Constituição, sob pena de, vencido esse prazo sem que essa obrigação se cumpra, passar o requerente a gozar da imunidade requerida. (STF - MI: 232 RJ, Relator: MOREIRA ALVES, Data de Julgamento: 02/08/1991, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: DJ 27-03-1992 PP-03800 EMENT VOL-01655-01 PP-00018 RTJ VOL-00137-03 PP-00965)

legislativa, cumpre ao Supremo Tribunal Federal decidir no sentido de suprir omissão dessa ordem. Esta Corte não se presta, quando se trate da apreciação de mandados de injunção, a emitir decisões desnudas de eficácia. 6. A greve, poder de fato, é a arma mais eficaz de que dispõem os trabalhadores visando à conquista de melhores condições de vida. Sua auto-aplicabilidade é inquestionável; trata-se de direito fundamental de caráter instrumental. [...] 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. [...] (STF - MI: 712 PA, Relator: EROS GRAU, Data de Julgamento: 25/10/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-206 DIVULG 30-10-2008 PUBLIC 31-10-2008 EMENT VOL-02339-03 PP-00384)

A decisão, por maioria, nos termos do voto do relator, ministro Eros Grau, supriu a omissão legislativa e viabilizou o preceito constitucional, definindo a norma adequada à regulação do caso concreto. Os votos divergentes vencidos objetivavam estabelecer condições para a aplicação da Lei de Greve e limitar a decisão apenas à categoria representada pelo sindicato-autor do mandado de injunção. Contudo, o voto vencedor acabou por estender os efeitos a todas as categorias de servidores públicos civis.

O relator, ministro Eros Grau, que em ocasiões anteriores sustentou que o preceito constitucional possuía eficácia contida, sustentou que não se tratava mais de saber se a norma constitucional é dotada de eficácia. Segundo o ministro seria irrelevante discutir a aplicabilidade do texto normativo, uma vez que as decisões anteriores do Supremo se mostraram ineficazes por se basearem em apenas solicitar ao Poder Legislativo que cumpra o seu dever. Nesse sentido, o ministro sustenta:

Havendo, portanto, sem qualquer dúvida, mora legislativa na regulamentação do preceito do art. 37, inciso VII, a questão que se coloca é a seguinte: presta-se, esta Corte, quando se trate da apreciação de mandados de injunção, a emitir decisões desnudas de eficácia?

Esta é a questão fundamental a considerarmos. Já não se trata de saber se o texto normativo de que se cuida – art. 37, VII – é dotado de eficácia. Importa verificarmos é se o Supremo Tribunal Federal emite decisões ineficazes; decisões que se bastam em solicitar ao Poder Legislativo que cumpra o seu dever, inutilmente.

Ainda, o ministro relator salientou que a greve no serviço público não compromete, diretamente, interesses do detentor de capital, pois na relação estatutária do emprego público não se manifesta tensão entre capital e trabalho, como na relação entre particulares. Segundo o ministro, a greve no serviço público compromete os interesses dos cidadãos que necessitam da prestação do serviço público.

Com efeito, para o ministro, enquanto não for editada norma específica de greve no serviço público, aplica-se a legislação genérica de greve, atentando a modificações necessárias às especificidades do serviço público. Como o ministro relator entendeu que não deve ser aplicado tão somente a Lei nº 7.783/1989 para regular integralmente o direito de greve dos servidores públicos, impõe-se a Corte a definição de parâmetros a serem observados para o exercício da greve pelos servidores públicos, definindo medidas a serem adotadas para assegurar a continuidade da prestação do serviço público.

Quanto aos efeitos dessa decisão, assim ensina Antônio Álvares da Silva:

Foi enfrentada e resolvida a intolerável contradição de um Poder da República - o Legislativo - ter o superpoder de impedir a vigência plena da Constituição, pois, não legislando para regulamentar, bloqueia o direito ali consagrado. Como pode a Constituição dizer-se norma fundamental do ordenamento jurídico de um povo se um de seus poderes tem o poder de fraudar sua vigência?⁷⁵

Embora o STF tenha solucionado apenas parte do problema, uma vez que da decisão surgem inúmeras dúvidas quanto a aplicação da Lei nº 7.783/1989 aos servidores públicos, a decisão acarretou uma mudança de entendimento jurisprudencial significativa. Onde antes o STF apenas se limitava em constituir o Legislativo em mora, agora adota função de caráter normativo e apresenta uma solução efetiva, ainda que controversa, a questão.

Por fim, outro temas que causaram divergência são: a possibilidade de desconto dos dias não trabalhados por conta da adesão ao movimento paredista e o exercício da greve por parte dos policiais civis e a vedação de greve aos órgãos de segurança pública.

Ao julgar o Recurso Extraordinário nº 693456, com repercussão geral reconhecida, o STF decidiu que a administração pública deve fazer o corte do ponto

⁷⁵ SILVA, Antônio Álvares da. Greve no serviço público depois da decisão do STF. São Paulo: LTr, 2008. p. 120.

dos grevistas, mas admitiu a possibilidade de compensação dos dias parados mediante acordo. Ao final do julgamento foi aprovada a seguinte tese de Repercussão Geral nº 531:

A administração pública deve proceder ao desconto dos dias de paralisação decorrentes do exercício do direito de greve pelos servidores públicos, em virtude da suspensão do vínculo funcional que dela decorre, permitida a compensação em caso de acordo. O desconto será, contudo, incabível se ficar demonstrado que a greve foi provocada por conduta ilícita do Poder Público.

Ainda, a Constituição Federal estende o exercício do direito de greve inclusive aos servidores públicos civis, vedando-o somente aos militares. Porém o exercício de greve aos demais servidores públicos que exercem atividade policial, por conta da natureza de sua atividade, suscitou entendimentos divergentes.

Ato contínuo a mais recente greve de policiais militares no Brasil, greve dos policiais militares do estado do Espírito Santo em fevereiro de 2017, o Supremo Tribunal Federal, sob o voto condutor do Ministro Alexandre de Moraes, no ARE 654.432-GO, estendeu a proibição de exercício do direito de greve a todas as carreiras policiais: Polícia Civil, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal. O voto estende o tratamento diferenciado concedido aos militares, sob a justificativa de que a atividade policial é ato privativo do Estado, sendo inadmissível que seja exercida por particulares.

Tendo sido tema da Repercussão Geral nº 541, o STF fixou a seguinte tese:

- 1 - O exercício do direito de greve, sob qualquer forma ou modalidade, é vedado aos policiais civis e a todos os servidores públicos que atuem diretamente na área de segurança pública.
- 2 - É obrigatória a participação do Poder Público em mediação instaurada pelos órgãos classistas das carreiras de segurança pública, nos termos do art. 165 do CPC, para vocalização dos interesses da categoria.

Assim, segundo entendimento atual do Supremo Tribunal Federal, nenhuma carreira vinculada à segurança pública poderá exercer direito de greve, sob pena de violação constitucional. Segundo Rodrigo Santos Neves⁷⁶, essa decisão possui caráter político, em resposta a paralisação dos policiais militares do estado do

⁷⁶ NEVES, Rodrigo Santos. Segurança pública e a greve dos policiais: da (ir)responsabilidade civil do estado. In: Revista dos Tribunais. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 106, n. 983, set., 2017. p. 73-95.

Espírito Santo em fevereiro de 2017, evento que desencadeou pavor público, diante da violência desenfreada que assolou aquele estado durante o movimento paredista.

CAPÍTULO III

Iniciamos o capítulo estabelecendo conceituações de servidores públicos em geral, principalmente a partir das distinções entre os conceitos de servidor público civil e militar. Por tratar-se de espécie que compõe o gênero agentes públicos, cabe a nós apresentar a definição de servidor público. Assim como de suas outras espécies, quais sejam, agentes políticos, servidores das pessoas governamentais de Direito Privado e particulares em atuação de colaboração com o Poder Público.

Ainda, com o objetivo de elucidar questões acerca da possibilidade de exercício de greve pelos servidores militares, buscamos apresentar as definições de servidores militares. Uma vez que o conceito engloba além dos servidores das Forças Armadas, também as Polícias Militares e o Corpo de Bombeiros Militares, resta necessário conceituar esses agentes de maneira pormenorizada, apresentando sua finalidade específica frente a sua atuação na segurança do Estado. Objetivamos, ainda, apresentar as disposições específicas aos militares encontradas na Constituição Federal e realizar uma análise comparativa dos referidos dispositivos com a legislação reguladora da categoria, Estatuto dos Militares.

Em tópico seguinte, apresentamos as definições caracterizantes dos agentes sujeitos a corporação policial militar. Inicialmente, em busca da justificativa de sua atuação, apresenta-se um dos alicerces da Administração Pública e de seus poderes, o poder de polícia. Desse poder de polícia amplamente considerado decorrem as noções de polícia judiciária e polícia administrativa, cabe a nós apresentar os elementos diferenciadores das referidas noções a partir de sua atuação, função e agentes responsáveis pela sua execução. Ainda, para evidenciar ainda mais essas distinções, por fim, apresentamos acréscimos doutrinários.

Ainda em busca da melhor conceituação da corporação militar policial, realizamos um esforço histórico em apresentar a corporação e a origem de seu treinamento militarizado. Em seu histórico, buscamos destacar o momento da criação dos corpos policiais e de sua estrutura organizacional militar com base na hierarquia e disciplina, assim como a atuação da União em busca de aumentar o seu controle sobre as forças públicas a serviço dos estados. Buscamos retratar, ainda, a origem da ação repressora da Polícia Militar, com a institucionalização de um modelo de polícia autoritário e violento, em busca da manutenção do regime

autoritário vigente. Nesse capítulo ainda, apresentaremos os pilares que sustentam a instituição e legitimam a regra constitucional que proíbe ao militar a sindicalização e a greve, quais sejam, deveres de hierarquia e disciplina.

No término desse capítulo, buscamos analisar a opção da Constituição Federal em manter a vedação ao direito de greve e sindicalização aos militares, muito embora tenha reconhecido esse direito para todas as demais categorias de trabalhadores, inclusive aos servidores públicos civis. Conforme será exposto, embora essa vedação pareça estar eivada de ilegalidades e em desconformidade com princípios constitucionais, a doutrina majoritária entende como correta a opção constitucional e, portanto, cabe a nós, apresentar as razões doutrinárias que embasam esse entendimento.

Por sua vez, dentre as razões doutrinárias que embasam os argumentos favoráveis a vedação do direito de greve e sindicalização aos militares encontram-se a exigência de conduta diversa, que buscamos apresentar mediante as prerrogativas distintas que os servidores militares possuem acerca dos servidores públicos civis, em razão de sua função. Ainda, apresentamos também os elementos diferenciadores entre a greve regular e o movimento paredista militar, assim como as punições que podem incorrer de sua prática.

Tendo em vista que embora vedados o direito de greve e de sindicalização aos militares, na prática esses impedimentos são ineficazes e burlados, o presente trabalho apresenta os elementos que originam movimentos paredistas na Polícia Militar, através das transformações pelas quais a corporação passou após o período de redemocratização. Em sequência, destaca-se a confusão entre direito de associação com liberdade sindical, uma vez que as associações profissionais não dispõem da mesma amplitude de um sindicato.

Por fim, busca-se realizar uma análise que transcende a mera interpretação gramatical do dispositivo constitucional que proíbe o exercício do direito de greve e de sindicalização pelos militares. Mediante a análise de outros dispositivos constitucionais que o presente trabalho busca contrastar disposições e princípios que permitem uma interpretação contrária.

Dessa análise surge uma contradição: como admitir que a classe responsável pelo policiamento ostensivo paralise suas atividades com a continuidade perene da prestação desses serviços, sem a certeza da existência de qualquer poder de

pressão sobre os empregadores. Por sua vez, para a solução desse questionamento buscamos, humildemente, tecer breves considerações nesse tópico.

Pelo exposto, o presente trabalho busca apresentar mecanismos outros que evitariam a supressão de direitos fundamentais quando confrontados com uma relação de caráter especial, como é o caso da categoria diferenciada de sujeição em que estão inseridos os militares. A Constituição Federal optou pela proibição do direito de greve para os militares, ocorre que quando da proibição deveria estabelecer na legislação garantias a eles apropriadas, como forma compensatória da privação do referido direito.

3.1 O servidor público civil e militar na Constituição Federal de 1988

Antes de adentrarmos ao tema central a ser debatido, qual seja, o direito de greve e de sindicalização do servidor militar, cabe avaliar a condição dos servidores públicos em geral e estabelecer conceituações, principalmente a partir das distinções entre esses conceitos de servidor público civil e militar. Em caráter constitucional, embora apresentem regimes jurídicos diferenciados, tanto os policiais e os bombeiros militares, quanto os demais servidores públicos são membros da Administração Pública, uma vez que encontram-se previstos no capítulo correspondente da Administração Pública.⁷⁷

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁷⁸, em sentido amplo, servidor público pode ser entendido para designar todas "as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício". Os servidores públicos, em sentido amplo, podem ser considerados aqueles que exercem função pública e possuem uma vinculação laboral formal com a Administração Pública.⁷⁹

Em sentido mais restrito, servidores públicos são os agentes com alguma relação funcional com o Estado, sob a égide do regime estatutário. Aqueles que ocupam cargos efetivos decorrentes de aprovação em concurso público ou efetivos, tutelados por regime jurídico de direito público, serão reputados servidores públicos,

⁷⁷ Título III: Da Organização do Estado. Capítulo VII: Da Administração Pública.

⁷⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p.681.

⁷⁹ BOLONHA, Carlos; BONIZZATO, Luigi. Estado de segurança e polícia no Brasil: uma abordagem constitucional de direitos e do direito de greve. In: Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 20, n. 79, abr./jun., 2012. p. 395-423.

excluídos aqueles que prestam serviços às entidades com personalidade de direito privado.⁸⁰

Servidor público é espécie que compõe o gênero agentes públicos. Por sua vez, agentes públicos são sujeitos que servem ao Poder Público como instrumentos expressivos de sua vontade ou ação, ainda que o façam ocasional ou esporadicamente.⁸¹ Ainda, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello⁸² é possível dividi-los em quatro grupos: a) agentes políticos; b) agentes onoríficos; c) servidores estatais, abrangendo servidores públicos e servidores das pessoas governamentais de Direito Privado; e d) particulares em atuação de colaboração com o Poder Público.

Para Hely Lopes Meirelles⁸³ agentes políticos são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, incluindo-se nessa categoria os chefes do Poder Executivo e seus auxiliares diretos, os membros do Poder Legislativo, da Magistratura, do Ministério Público, dos Tribunais de Contas, representantes diplomáticos e demais autoridades que atuem com independência funcional no desempenho das atribuições governamentais estranhas ao quadro do funcionalismo estatutário. Os agentes políticos além de exercer o *múnus* público possuem vínculo de natureza político com o Estado, frente o vínculo profissional dos servidores públicos.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello⁸⁴, servidores públicos "são os que entretêm com o Estado e com as pessoas de Direito Público da Administração indireta relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual sob vínculo de dependência".

Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁸⁵, adotando sentido amplo, subdivide os servidores públicos em servidores estatutários, empregados públicos e servidores temporários. Segundo a autora, servidores estatutários são aqueles que se sujeitam a regime estatutário e ocupam cargos públicos. Enquanto que os empregados

⁸⁰ BOLONHA, Carlos; BONIZZATO, Luigi. Estado de segurança e polícia no Brasil: uma abordagem constitucional de direitos e do direito de greve. In: Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 20, n. 79, abr./jun., 2012. p. 395-423.

⁸¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 254.

⁸² *Ib idem*, p. 257.

⁸³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 77.

⁸⁴ MELLO, *op cit.*, p. 259-260.

⁸⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p.681.

públicos são contratados sob o regime da legislação trabalhista e ocupam empregos públicos. Os servidores temporários, por sua vez, são os contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do art. 37, inciso IX, da Constituição Federal, sem estarem vinculados a cargo ou emprego público.

Os servidores estatutários submetidos, como dito, a regime estatutário, estabelecido em lei, modificável unilateralmente pela administração, respeitado o direito adquirido. Assim como, são ocupantes de cargos efetivos, autorizando seus titulares a aquisição de estabilidade e sujeitando-os a regime próprio de previdência social.⁸⁶ Os empregados públicos, por sua vez, embora sujeitos ao regime celetista, são submetidos aos requisitos constitucionais para investidura, vencimentos e acumulação de cargos, entre outros previstos na Constituição Federal.⁸⁷ Também, não adquirem estabilidade, nem sujeitam-se a regime de previdência peculiar.⁸⁸

De igual modo, Hely Lopes Meirelles⁸⁹ conceitua servidor público, em sentido amplo, como sendo:

todos os agentes públicos que se vinculam à Administração Pública, direta e indireta, do Estado, sob regime jurídico (a) estatutário regular, geral ou peculiar, ou (b) administrativo especial, ou (c) celetista (regido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT), de natureza profissional e empregatícia.

Rafael da Cás Maffini, acerca das espécies abarcadas pelo gênero servidores públicos e sua relação com empregados públicos, assim fundamenta:

Não raro, a expressão “servidores públicos” é empregada em setores da doutrina para a designação de um determinado gênero, que abarcaria também aqueles que possuem vínculo celetista. Tal utilização, contudo, não se mostra apropriada em razão dos preceitos constitucionais e infraconstitucionais vigentes, que resguardam claramente a expressão “servidor público” para designar aqueles que mantêm vínculos estatutários, e a expressão “empregado público” para referir os celetistas que exercem funções perante a administração pública.⁹⁰

⁸⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 418.

⁸⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 681.

⁸⁸ MEIRELLES, *op cit.*

⁸⁹ *Ib idem*, p. 417.

⁹⁰ MAFFINI, Rafael. Elementos do direito administrativo. Porto Alegre: Livraria do Advogado editora, 2016. p. 306-307.

Para o autor, o servidor público, que possui vínculo estatutário, é aquele que ocupa cargo público, que pode ser de provimento efetivo ou de provimento em comissão. Os aspectos distintivos são determinados pela: (i) estabilidade, definida pela possibilidade do ocupante de cargo efetivo adquirir, frente a impossibilidade do ocupante de cargo em comissão; (ii) forma de ingresso, que se distingue entre a necessidade de prestação e aprovação de concurso para os cargos de provimento efetivo e a permissão a livre nomeação nos cargos de comissão; (iii) forma de desligamento, levando em conta o amparo legal dos servidores ocupantes dos cargos efetivos é necessário para o seu desligamento processo administrativo, enquanto que a ausência desse respaldo no que tange aos servidores ocupantes dos cargos em comissão permite a sua livre exoneração; (iv) organização em carreira, que nos servidores de provimento efetivo é funcional, ao passo que nos servidores comissionados é inexistente; (v) natureza das atribuições, que no provimento efetivo é de natureza técnica, ao passo que nos servidores comissionados é de natureza de chefia, direção e assessoramento; (vi) regime previdenciário, que no provimento efetivo é o regime próprio dos servidores estatutários, enquanto que no provimento por comissão é mediante o Regime Geral de Previdência Social do INSS (RGPS).⁹¹

Os servidores militares, por sua vez, são as pessoas físicas que prestam serviços às Forças Armadas, Marinha, Exército e Aeronáutica, e também as Polícias Militares e o Corpo de Bombeiros Militares dos estados e Distrito Federal, com vínculo estatutário sujeito a regime jurídico próprio.⁹² As Forças Armadas são um corpo especial da administração, possuindo como principal finalidade garantir a segurança externa do Estado, além de assegurar a ordem interna, na hipótese de insuficiência dos meios da polícias.

Na Constituição Federal, as disposições específicas aos militares encontram-se presentes no art. 42, que trata sobre as Polícia Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios e arts. 142 e 143, que dispõem sobre as Forças Armadas. Além de situar a posição dos militares na Constituição Federal também é necessário compará-la com a Lei nº 6.880/1980, Estatuto dos Militares, legislação reguladora anterior e recepcionado pela Constituição Federal.

⁹¹ MAFFINI, Rafael. Elementos do direito administrativo. Porto Alegre: Livraria do Advogado editora, 2016. p. 307.

⁹² DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito administrativo. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p.685.

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

Art. 2º As Forças Armadas, essenciais à execução da política de segurança nacional, são constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, e destinam-se a defender a Pátria e a garantir os poderes constituídos, a lei e a ordem. São instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei.

Art. 3º Os membros das Forças Armadas, em razão de sua destinação constitucional, formam uma categoria especial de servidores da Pátria e são denominados militares.

Conforme dispõe o art. 142 da Constituição Federal e arts. 2º e 3º do Estatuto dos Militares, as Forças Armadas são instituições designadas para garantir a soberania do país, subordinadas diretamente à autoridade do Presidente da República. Compõem a Administração Pública Federal, porém se diferenciam das demais categorias de servidores públicos em razão de sua função e de sua organização militarizada, fundada nos princípios basilares da hierarquia e disciplina.

A Polícia Militar, disciplinada nos arts. 42 e 144, §§ 5º e 6º, da Constituição Federal, é incumbido a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio através da polícia ostensiva e aos Corpos de Bombeiros Militares cabe a execução de atividades de defesa civil. A Polícia Militar, assim como a Polícia Civil tem como área de atuação o âmbito estadual, subordinando aos governados estaduais (ou distrital, no caso do Distrito Federal).

Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

[...]

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

[...]

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das

atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

A Constituição Federal, em seu art. 42, definiu os princípios os quais devem ser organizada instituição: hierarquia e disciplina. Assim como, em seu art. 144, § 6º, identifica as polícias militares e corpos de bombeiros militares como força auxiliar e reserva do Exército.

Ainda, a Constituição Federal estabelece competência exclusiva da União para legislar sobre normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares, mediante seu art. 22, inciso XXI.

3.2 A corporação policial militar

Certamente, um dos alicerces da Administração Pública e de seus poderes é o poder de polícia. Nesse sentido, conforme entendimento doutrinário a respeito do tema, poder de polícia é a atividade estatal consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em favor do interesse público. Helly Lopes Meirelles⁹³ conceitua poder de polícia como "a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado."

Desse poder de polícia amplamente considerado decorrem as noções de polícia judiciária e polícia administrativa. Observada as situações excepcionais, costuma-se apontar o caráter repressivo da polícia judiciária, frente ao caráter eminentemente preventivo da polícia administrativa.

A polícia administrativa, se rege pelo Direito Administrativo, predominando o seu caráter preventivo. Em sua atuação, a polícia administrativa restringe inclusive o exercício de atividades lícitas, reconhecidas pelo ordenamento como direitos dos particulares, uma vez que sua função basilar é evitar que atos lesivos à bens individuais e coletivos ocorram.

⁹³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 152.

No Brasil, as atribuições de polícia administrativa são exercidas, em parte, pela Polícia Federal, quando sua atuação for pautada pelos incisos II e III do §1º, do art. 144 da Constituição Federal: pela Polícia Rodoviária Federal, quando exerce a fiscalização das rodovias federais, através do patrulhamento ostensivo, e pela titubeante Polícia Ferroviária Federal.

Assim como, as atribuições de polícia administrativa são exercidas, em sua integralidade, pelas Guardas Municipais e pelas Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares.

Por sua vez, a polícia judiciária, tem sua atuação ordenada em especial pelo Código de Processo Penal, predominando o seu caráter repressivo. Em sua atuação, a polícia judiciária visa impedir o exercício de atividades ilícitas, vedadas pelo ordenamento jurídico, uma vez que sua principal função é apurar autoria e materialidade dos crimes por meio da investigação policial e fornecer elementos à pretensão punitiva do Estado formulada pelo Ministério Público, titular da ação penal de iniciativa pública, que buscará, em seu turno, elementos necessários para a propositura da denúncia.

No Brasil, as atribuições de polícia judiciária são exercidas, em parte, pela Polícia Federal, quando age como órgão auxiliar do Poder Judiciário, na apuração de ilícitos federais, consorte o art. 144, § 1º, inciso I e IV, da Constituição Federal, e pela Polícia Civil, quando não exerça atividades residuais ostensivas.

Dentre as distinções doutrinárias possíveis, Guilherme de Souza Nucci destaca a importância da análise da presença de atividade investigativa, uma vez que segundo o autor:

O nome polícia judiciária tem sentido na medida em que não se cuida de uma atividade policial ostensiva (típica da Polícia Militar para a garantia da segurança nas ruas), mas investigatória, cuja função se volta a colher provas para o órgão acusatório e, na essência, para o Judiciário avaliar no futuro.⁹⁴

Assim como, Álvaro Lazzarini ressalta a diferença pela ocorrência (ou não) de ilícito penal:

A linha de diferenciação está na ocorrência ou não de ilícito penal. Com efeito, quando atua na área do ilícito puramente administrativo

⁹⁴ NUCCI, Guilherme de Souza. Manual de processo penal e execução penal. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 104-105.

(preventiva ou repressivamente), a polícia é administrativa. Quando o ilícito penal é praticado, é a polícia judiciária que age.⁹⁵

Embora a Polícia Militar seja mais associada a ideia de repressão, punição e truculência, as polícias ostensivas, pelo menos em tese, têm como escopo final a defesa das pessoas e do patrimônio público e particular através da atenção e do cuidado. Essa percepção da Polícia Militar enquanto força repressiva ocorre, principalmente, pois, via de regra, as corporações não possuem um treinamento efetivo em busca da real defesa da população, uma vez que seu treinamento possui caráter militarizado.

A Polícia Militar é considerada força auxiliar do Exército e, portanto, se burocratizou a partir de preceitos das Forças Armadas. As Polícias Militares, pelo seu sistema organizacional corporativo-militarista, deixam, por vezes, de exercer seu papel de defesa da ordem urbana para realmente atuar como forças repressivas.⁹⁶

3.2.1 Breve histórico da Polícia Militar e de seu treinamento militarizado

Criada em 1809, no Rio de Janeiro, a primeira instituição policial militarizada no Brasil foi a "Divisão Militar da Guarda Real de Polícia", considerada a antecessora das atuais polícias militares estaduais do país. Com a vinda da família real para o Brasil em 1808, foi necessário a criação de uma instituição equivalente a "Guarda Real de Polícia de Lisboa", com funções de policiamento ostensivo e manutenção da ordem pública em toda colônia.

Com a independência em 1822, o Brasil tornou-se Império e alterou o nome da Guarda Real de Polícia para "Imperial Guarda de Polícia". Nesse período, também, ocorreram a criação de vários outros corpos policiais nas então províncias, como em Minas Gerais, Pará e Maranhão. No entanto, com o início do período regencial, em abril de 1831, o então ministro da justiça ordenou a extinção de todos os corpos policiais criados até então e a criação de uma única corporação, qual seja, "Corpo de Guardas Municipais Permanentes", que além de exercer as funções dos antigos corpos policiais, ainda herdaria a tarefa de fiscalização e coleta de impostos.

⁹⁵ LAZZARINI, Álvaro *apud* DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p.157.

⁹⁶ ALMEIDA, Juniele Rabêlo de. Tropas em greve: militarismo e democratização no ciclo de protestos dos policiais militares brasileiros. In: Sæculum - Revista de História. João Pessoa: Departamento de História/Programa de Pós-Graduação em História/UFPB, n. 24, jan./jun., 2011. p. 107.

Imediatamente após, em agosto de 1831, foi criada a "Guarda Nacional" para suprir possíveis ineptidões das Guardas municipais e auxiliar o Exército na defesa nacional. Em verdade, tal corporação possuía nenhuma instrução militar, representava apenas a permissão concedida a grandes latifundiários para criar e sustentar "exércitos locais" em proveito próprio.

Após uma reforma constitucional, através do Ato Adicional de 1834, que proporcionou uma descentralização política-administrativa, foi instituído a criação de corpos legislativos nas províncias, que por sua vez, passaram a fixar suas próprias forças policiais, necessárias à manutenção da ordem pública, evidenciado pelo aumento populacional dos grandes centros urbanos. Dentre os corpos policiais citados até aqui, esses são os que mais se aproximam das atuais Polícias Militares, pela sua formação e estrutura.

Com o regresso da Guerra do Paraguai, os corpos policiais, enviados para a guerra como voluntários da pátria, estabelecem vínculos com o Exército e fortalecem o espírito de corporação militar. A partir de então, essa nova polícia, recém adquirida consciência de classe, passa a criar um corpo organizacional, através da adoção de princípios de disciplina e hierarquia, bem como a busca por tornar-se uma atividade permanente, com trabalho integral e assalariado.

Em 1866 ocorre a cisão da polícia brasileira em civil e militar. Além disso, com a promulgação da República, em 1889, há uma descentralização de poderes, com a adoção de maior autonomia para os Estados-membros. Em 1891, com a promulgação da Constituição republicana, inicia-se a criação de forças públicas que seriam a representação regional da segurança nesses estados, denominadas "Corpos Militares de Polícia". É a partir desse momento que o efetivo militar passa a se estruturar enquanto organização militar em quartéis e se estruturar com base na hierarquia e disciplina, com remuneração vinda dos cofres públicos, bem como com dedicação exclusiva e permanente.

No início do século XX, temendo a autonomia e profissionalização dos corpos militares, a União emite diversos atos legislativos em busca de aumentar o seu controle sobre as forças públicas a serviço dos estados. Em 1908, elabora a Lei nº 1.860, que ordenava o serviço militar obrigatório e incorporava as forças estaduais enquanto forças auxiliares da Guarda Nacional. Por sua vez, em 1915, através do Decreto nº 11.497, passou a permitir a incorporação das forças estaduais ao Exército em caso de mobilização nacional. Em 1917, com a criação da Lei Federal

nº 3.216, vincula as Polícias Militares ao Exército brasileiro, aproximando as corporações.

Com o governo Vargas, se percebe uma centralização de poder, um esvaziamento da autonomia estadual e uma desmobilização das forças estaduais, através de um processo de intervenção federal que busca a fusão das polícias militares com as forças do Exército. Com a implementação do regime do Estado Novo, a centralização da União sobre as competências das forças policiais aumenta, a Constituição exige que toda decisão relativa à Polícia Militar deve ser submetida ao Chefe do Governo Central antes de adotada pelo interventor federal.

Nesse momento há uma intensificação da política repressiva, com a institucionalização de um modelo de polícia autoritário e violento. Em verdade, desde a década de 20, a polícia passa a exercer funções políticas destinadas à manutenção do poder, com a busca pela eliminação da ideologia comunista que se avizinhava e de indivíduos considerados inimigos sociais, afim de legitimar a ideologia nacionalista implementada.

A ação repressora da Polícia Militar se intensificou e se consolidou com o golpe de 1964, fundamentada nos princípios da Doutrina da Segurança Nacional. Em 1967, a escalada da militarização subordinou a Polícia Militar a Inspetoria Geral das Polícias Militares (IGPM), órgão do Estado Maior do Exército, que criou uma estrutura e organização para as Polícias Militares, padronizando condutas, equipamentos, armamentos, legislação básica, regulamentos e manuais técnicos.⁹⁷

A militarização das Polícias Militares acompanha o processo desenvolvimentista do Brasil, gerado pela industrialização que, em consequência, criou uma maior concentração urbana formada, na sua maioria, por operários, favelados e lumpem em geral. Assim, as Polícias Militares se vêem obrigadas, para exercerem um melhor controle das forças sociais emergentes, a modificar a sua estrutura interna, dando um cunho mais profissional à instituição.⁹⁸

Após a redemocratização, as Polícias Militares passaram ao enfrentamento do crime convencional, utilizando as mesmas práticas e os mesmos equipamentos herdados da estrutura criada pelo IGPM e continuou qualificando o crime com conceitos advindos da Doutrina da Segurança Nacional, que tinha como objetivo

⁹⁷ ALMEIDA, Juniele Rabêlo de. Tropas em greve: militarismo e democratização no ciclo de protestos dos policiais militares brasileiros. In: Sæculum - Revista de História. João Pessoa: Departamento de História/Programa de Pós-Graduação em História/UFPB, n. 24, jan./jun., 2011. p. 107.

⁹⁸ BORGES FILHO, Nilson. Os Militares no poder. São Paulo: Acadêmica, 1994. p. 14.

identificar e eliminar aqueles que questionavam e criticavam o regime estabelecido. No entanto, o novo regime democrático exigiu, cada vez mais, a "polícia cidadã", pela aproximação com a população e o comprometimento com a segurança pública preventiva através do policiamento comunitário.⁹⁹

Em busca da extinção dos Regulamentos Disciplinares nos moldes do Regulamento do Exército, somente em 2002, como consequência dos movimentos reivindicatórios dos policiais militares, ocorridos em 1997, que criaram-se Códigos de Ética e Disciplina. Esses Códigos representam verdadeira conquista para os policiais militares, segundo Juniele Rabêlo de Almeida, tais códigos:

indicam que a disciplina pode ser modernamente interpretada e aplicada em instituições militares cuja missão é distinta das Forças Armadas. As Forças Auxiliares, policiais militares, têm na segurança pública o objeto próprio de suas ações institucionais.¹⁰⁰

A exigência dessa nova atuação pelo regime democrático frente a adoção desse sistema organizacional corporativo-militarista gera uma atuação disfuncional. No presente, embora com modelo estrutural militar, a Polícia Militar busca cumprir suas atribuições constitucionais no desempenho de função tipicamente civil.

3.2.2 Os pilares que sustentam a instituição: hierarquia e disciplina

Com base na regra constitucional prevista no art. 142, § 3º, inciso IV "ao militar são proibidas a sindicalização e a greve". Rodrigo Santos Neves¹⁰¹ afirma que a norma supracitada foi estabelecida baseada em três pilares: a) o dever estatal de manutenção da ordem pública; b) a hierarquia na corporação; e c) a disciplina. Segundo o autor, a deflagração de uma greve entre os militares violaria os princípios basilares da corporação militar, rompendo-se a cadeia de comando.

A hierarquia é caracterizada pela ordenação estrutural da autoridade em postos ou graduações. É possível definir a hierarquia como o vínculo de subordinação entre superior hierárquico e seu inferior. Enquanto que a disciplina decorre do dever de cumprimento das regulamentações que fundamentam o

⁹⁹ ALMEIDA, Juniele Rabêlo de. Tropas em greve: militarismo e democratização no ciclo de protestos dos policiais militares brasileiros. In: Sæculum - Revista de História. João Pessoa: Departamento de História/Programa de Pós-Graduação em História/UFPB, n. 24, jan./jun., 2011. p. 108.

¹⁰⁰ *Ib idem.* p. 118.

¹⁰¹ NEVES, Rodrigo Santos. Segurança pública e a greve dos policiais: da (ir)responsabilidade civil do estado. In: Revista dos Tribunais. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 106, n. 983, set., 2017. p. 73-95.

organismo instituição militar como um todo. Disciplina é o poder que detém o superior hierárquico em relação com o seu inferior. A disciplina pressupõe relação hierárquica. Nesse sentido, o art. 14 do Estatuto dos Militares:

Art. 14. A hierarquia e a disciplina são a base institucional das Forças Armadas. A autoridade e a responsabilidade crescem com o grau hierárquico.

§ 1º A hierarquia militar é a ordenação da autoridade, em níveis diferentes, dentro da estrutura das Forças Armadas. A ordenação se faz por postos ou graduações; dentro de um mesmo posto ou graduação se faz pela antigüidade no posto ou na graduação. O respeito à hierarquia é consubstanciado no espírito de acatamento à seqüência de autoridade.

§ 2º Disciplina é a rigorosa observância e o acatamento integral das leis, regulamentos, normas e disposições que fundamentam o organismo militar e coordenam seu funcionamento regular e harmônico, traduzindo-se pelo perfeito cumprimento do dever por parte de todos e de cada um dos componentes desse organismo.

Por sua vez, o princípio da hierarquia e disciplina impõe aos militares o respeito aos deveres de lealdade e obediência. Nesse sentido, leciona Hely Lopes Meirelles¹⁰² que o dever de lealdade exige "o integral respeito às leis e às instituições constitucionais" e "impede que o servidor atue contra os fins e os objetivos legítimos da Administração". Ainda, leciona que o dever de obediência "impõe ao servidor o acatamento às ordens legais de seus superiores e sua fiel execução".

Juniele Rabêlo de Almeida¹⁰³ justifica a existência dos deveres de hierarquia e disciplina por ser a Polícia Militar uma instituição estadual e, portanto, sujeita a variação da gestão pública, de seus representantes e seus objetivos políticos. Segundo a autora, por esse fundamento que se justifica, para fins de preservar a identidade da corporação, a construção de categorias, condutas, marcas e códigos próprios.

Carlos Mario da Silva Velloso justifica a proibição ao exercício de greve por policiais militares, pois segundo o autor:

homens que portam armas, se não estiverem submetidos à disciplina e à hierarquia, viram bandos armados. As armas a eles confiadas,

¹⁰² MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 152.

¹⁰³ ALMEIDA, Juniele Rabêlo de. Tropas em greve: militarismo e democratização no ciclo de protestos dos policiais militares brasileiros. In: Sæculum - Revista de História. João Pessoa: Departamento de História/Programa de Pós-Graduação em História/UFPB, n. 24, jan./jun., 2011. p. 109.

para a manutenção da ordem pública e da incolumidade das pessoas, passam a ser fonte de insegurança¹⁰⁴

Contudo, supor que a mera possibilidade de se perpetrar uma greve violaria os deveres de hierarquia e disciplina, é supor também que toda e qualquer categoria profissional estaria sendo indisciplinada ao buscar assegurar seus direitos, através de seus sindicatos ou em situações extremas, ao firmar uma greve, diante a impossibilidade de negociação frente aos empregadores.

Em nenhum momento o direito de greve e sindicalização estará contrário aos deveres de hierarquia e disciplina, muito pelo contrário, deverão estar em perfeita sintonia. Tendo em vista que a greve constitui-se enquanto direito fundamental, assegurado pelo próprio ordenamento jurídico através da Constituição Federal, o seu exercício jamais será contrário ao dispositivo constitucional, uma vez que já estaria garantindo ao trabalhador a possibilidade de reivindicar seus direitos de forma disciplinada por lei.

Pelo exposto, é possível verificar que embora os princípios da hierarquia e disciplina, apesar de serem de suma importância para a organização das instituições militares, não devem ser confundidos com arbitrariedade e ilegalidade, impedindo a prática de direitos historicamente consolidados, principalmente no que tange aos direitos fundamentais, sob pena de afronta a Constituição Federal.

Há de se observar que a necessidade de observância dos deveres de hierarquia e disciplina não deve obstar o exercício de um direito fundamental, ainda mais que esses deveres não são valores próprios das instituições militares, uma vez que todo e qualquer ramo de atividade profissional adota esses deveres como forma organizacional de sua estruturação interna, em menor grau, por óbvio, mas seguindo os mesmos fundamentos.

3.3 A vedação do direito de greve e de sindicalização aos militares

Em que pese a Constituição Federal de 1988 tenha reconhecido e ampliado o direito de greve para um amplo leque de trabalhadores, inclusive estendendo-o aos servidores públicos civis, optou por manter a vedação ao direito de greve e

¹⁰⁴ VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Constituição proíbe greve de militares. Mas há quem a defenda juridicamente. Disponível em: <https://blogdotarso.com/2012/02/13/constituicao-proibe-greve-de-militares-mas-ha-quem-a-defenda-juridicamente-veja-posicoes-contrario-e-a-favor/> Acesso: 15 de novembro de 2018.

sindicalização aos militares. Muito embora essa vedação pareça estar eivada de ilegalidades e em desconformidade com princípios constitucionais, a doutrina majoritária entende como correta a opção constitucional.

Segundo Renato Chiodaro et al.¹⁰⁵, é possível afirmar que a proibição ao direito de greve e sindicalização estabelecida pela Constituição Federal para os militares possui fundamentos intrínsecos e extrínsecos. Em linhas gerais, a vedação constitucional do direito de greve e sindicalização aos militares é fundamentada, em consonância pela doutrina, pela necessidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio e pelo dever de obediência aos princípios norteadores da instituição militar, quais sejam, hierarquia e disciplina.

Para José Cretella Júnior¹⁰⁶, "nem teria sentido que o militar, pertencente a uma organização fundada, por excelência, em rígida hierarquia, tivesse o direito de filiar-se a sindicatos que, em nome do filiado, investissem contra entidade que tem por objetivo a defesa da ordem pública". Ainda, o autor leciona que "hierarquia militar e sindicato de militares são ideias absolutamente inconciliáveis, porque antitéticas".

É possível concluir, pelo exposto, que a greve de militares, assim como a sindicalização, é uma contradição com os princípios norteadores da instituição militar, sendo tal contradição o fator intrínseco que norteou a Constituição na fixação da vedação da greve e sindicalização para os militares.¹⁰⁷

Além do exposto, para esses autores o direito de greve e sindicalização seriam incompatíveis com a função militar, uma vez que seus membros são os garantidores da segurança pública, incumbidos da preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Retomando o ensinamento de José Cretella Júnior¹⁰⁸, ao militar é proibida a greve "porque a ordem pública - a defesa do país, interna e externamente - é tarefa prioritária e essencial do Estado". No mesmo sentido, Figueiredo afirma que:

O direito de greve deve guardar nítida compatibilidade com as necessidades do serviço público, dos interesses primários a serem defendidos pela administração.

¹⁰⁵ CHIODARO, Renato; LUCON, Marcelo. A legalidade da greve de policiais militares. In: Revista de Direito do Trabalho. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 27, n. 104, out./dez., 2001. p. 220.

¹⁰⁶ CRETELLA JÚNIOR, José. Comentários à Constituição brasileira de 1988, v. 5. Arts. 38 a 91. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991. p. 2461-2462.

¹⁰⁷ CHIODARO, Renato; op cit., p. 220.

¹⁰⁸ CRETELLA JÚNIOR, op cit., p. 2462.

Não se concebe, por exemplo, que greve seja feita pela Polícia, seja ela Civil, Militar ou Federal, a não ser que fiquem totalmente resguardados os interesses da população.¹⁰⁹

Portanto, tem-se como fator extrínseco que conduziu o Poder Constituinte a estabelecer a vedação da greve e sindicalização dos militares o fato de que a proteção da ordem pública, o que inclui as pessoas e seus respectivos patrimônios, é dever necessário e indispensável do Estado, não podendo ser paralisada em prol da defesa da coletividade.¹¹⁰

Pelo exposto, é possível perceber que os servidores públicos militares possuem prerrogativas distintas dos servidores públicos civis e dos demais trabalhadores, em razão de sua função. Dentre as condutas que diferem os militares dos demais trabalhadores encontram-se o necessário porte de armas para exercer sua função e a possibilidade de intervir em situações adversas em busca da manutenção da ordem pública. Essa exigência de conduta diversa, aliado aos princípios da hierarquia e disciplina que embasam os argumentos favoráveis a vedação do direito de greve e sindicalização aos militares.

Por óbvio que a prática do exercício de greve pelos policiais militares abarca elementos caros às ações grevistas típicas, tais como faixas, palavras de ordem, músicas de protesto, orações, queima de contracheques e minutos de silêncio. A diferenciação ocorre pelos elementos tipicamente militares presentes no movimento paredista militar, como armas, tiros, fardas, hinos e outros elementos presentes na formação do policial militar. Os policiais militares se apropriaram da greve, sem contudo, abandonar o arsenal militar que lhes revela identidade¹¹¹.

Segundo Juniele Rabêlo de Almeida¹¹², o novo repertório da ação coletiva policial militar aliou a farda à política e aponta para a convivência social de soldados-cidadãos, sujeitos de direito, por meio do processo de democratização do qual a greve faz parte.

Além da vedação constitucional ao exercício do direito de greve, policiais militares que realizarem greve podem incorrer nos dispositivos criminais que

¹⁰⁹ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 371.

¹¹⁰ CHIODARO, Renato; LUCON, Marcelo. A legalidade da greve de policiais militares. In: Revista de Direito do Trabalho. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 27, n. 104, out./dez., 2001. p. 220.

¹¹¹ ALMEIDA, Juniele Rabêlo de. Tropas em greve: militarismo e democratização no ciclo de protestos dos policiais militares brasileiros. In: Sæculum - Revista de História. João Pessoa: Departamento de História/Programa de Pós-Graduação em História/UFPB, n. 24, jan./jun., 2011. p. 106.

¹¹² *Ib idem*.

estabelecem punições a quem pratica essas condutas, tipificadas no Código Penal Militar. São considerados crimes contra a autoridade ou disciplina militar e passíveis de tipificação no caso do exercício "irregular" do direito de greve: motim e revolta, previstos no art. 149; omissão de lealdade militar, previsto no art. 151; conspiração, previsto no art. 152; aliciação para motim ou revolta, previsto no art. 154; e incitamento, previsto no art. 155, todos do Código Penal Militar.

Não obstante, além dos nobres doutrinadores supracitados, há posicionamentos contrários ao entendimento dominante. Estes encontram fundamento para o exercício do direito de greve aos militares pela anuência constitucional ao direito de greve aos servidores públicos civis. Ora, se a Constituição permitiu a prática do movimento grevista pelos servidores públicos civis, ainda que pelos trabalhadores que atuassem provendo serviços essenciais, a não abrangência aos militares violaria frontalmente o princípio da igualdade, tendo em vista que os direitos de greve e de sindicalização são direitos reconhecidos a todos os trabalhadores.

Ainda, há de se observar que a natureza da atividade policial é essencialmente civil e seu escopo principal, como dito acima, é a defesa das pessoas através da atenção e do cuidado, portanto faz-se necessário o pleno gozo dos direitos sociais pelo policial militar, para a sua perfeita compreensão e empatia.

Ainda, para os defensores da extensão do direito de greve e de sindicalização aos militares, na prática esses impedimentos são ineficazes e burlados. Em relação a vedação ao direito de greve, a simples redação proibitiva não impede o surgimento de movimentos paredistas por todo o país, como será visto a seguir. Por sua vez, em relação a vedação ao direito de sindicalização, na prática vislumbram-se sindicatos transvestidos de associações.

3.3.1 Agentes responsáveis pela prática do exercício de greve por policiais militares

Dentre os elementos que originaram diversos movimentos paredistas na Polícia Militar encontram-se a organização dos policiais militares em associações e

clubes, o maior grau de escolaridade dos praças¹¹³ e a maior politização entre os policiais militares. Segundo Juniele Rabêlo de Almeida:

A dificuldade de se compatibilizar o princípio da igualdade e o direito de participação, inerentes à democracia, com a especificidade de uma categoria inserida em uma estrutura organizacional hierarquizada e rígida, tornou possível a emergência de movimentos grevistas no seio da corporação policial militar.¹¹⁴

Para Juniele Rabêlo de Almeida¹¹⁵, as manifestações dos praças, além de indicarem o fortalecimento dos laços de solidariedade entre os praças, revelaram o rompimento dos laços de solidariedade corporativa na relação praças/oficiais da Polícia Militar, o que contribuiu para o estremecimento dos princípios institucionais de hierarquia e disciplina.

Inclusive, em caráter estadual, a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul assegura o direito de livre associação profissional. Contudo, em nenhuma hipótese deve ser confundido direito de associação com liberdade sindical. Uma vez que muito embora o direito de associação seja conferido aos militares estaduais, pela própria Constituição Federal, esta veda expressamente o direito de sindicalização à essa categoria.

Embora as associações possuam limitações constitucional de defesa e representação dos interesses de seus associados e, portanto, não disponham da mesma amplitude de um sindicato, as diversas associações representativas da categoria dos policiais militares permitem perceber um movimento embrionário de um sistema representativo. Dentre as diversas associações representativas da categoria, presentes em todos estados do país, é possível enumerar algumas: Associação de Oficiais, Associação dos Sargentos, Associação de Cabos e Soldados e Associação Geral da Polícia.

A inexistência de um sindicato representativo autoriza retaliações pelo poder estatal aos profissionais que optem por reivindicar seus direitos, uma vez que são facilmente individualizados e reprimidos.

¹¹³ Praça é um militar que pertence à categoria inferior da hierarquia militar. Normalmente, incluem-se na categoria das praças, os militares com as graduações de soldado e de cabo.

¹¹⁴ ALMEIDA, Juniele Rabêlo de. Tropas em greve: militarismo e democratização no ciclo de protestos dos policiais militares brasileiros. In: *Sæculum - Revista de História*. João Pessoa: Departamento de História/Programa de Pós-Graduação em História/UFPB, n. 24, jan./jun., 2011. p. 109.

¹¹⁵ *Ib idem*, p. 113.

Pelo exposto, muito embora a Constituição Federal ainda não tenha reconhecido o direito de sindicalização aos militares estaduais, a organização desses em associações profissionais para representar os interesses da categoria demonstra a latente necessidade de reconhecimento do direito a sindicalização à essa categoria. Em verdade, as associações já adotam incumbências de sindicatos, no entanto, em sua busca em representar da melhor forma possível os seus associados não atingem suas pretensões como poderiam ser atingidas se fosse concedido a esta categoria de profissionais o direito de sindicalização.

Embora sejam vedadas, as greves dos servidores militares continuam e continuaram ocorrendo tendo em vista as transformações pelas quais a corporação passou após o período de redemocratização. Demonstrando, assim, a necessidade imediata de implementação de um sistema sindicalista representativo dos servidores militares, que permita a negociação com o poder executivo, evitando o agravamento de situações que poderiam ter sido evitadas. Em verdade, a atuação de um sindicato que representasse a categoria geraria um desestímulo a greve, pois haveria um canal de negociação direta entre uma representação legítima da categoria e o governo do estado.

3.3.2 Análise jurídica do instituto greve e as implicações controvertidas de sua prática pelos policiais militares

Em relação ao exercício do direito de greve por policiais militares, assim determina o art. 142, § 3º, inciso IV, da Constituição Federal, com a redação alterada pela Emenda Constitucional nº 18/1998.

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

[...]

§ 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições:

[...]

IV - ao militar são proibidas a sindicalização e a greve;

Interpretação meramente gramatical do dispositivo constitucional citado faz com que se conclua imediatamente pela impossibilidade do exercício do direito de greve pelos policiais militares. O fundamento é a garantia do direito à segurança de toda a sociedade, desconsiderando que a categoria dos policiais também é portadora de direitos fundamentais.

Contudo, mediante a análise de outros dispositivos constitucionais é possível contrastar disposições e princípios que permitem uma interpretação contrária.

O exercício de um direito fundamental pelos policiais militares é entendido pela Constituição Federal como uma ameaça. Ora, como admitir que a classe responsável pelo policiamento ostensivo paralise suas atividades? No entanto, se, em um primeiro momento, a paralisação de serviços públicos de segurança representa uma ameaça a população, por outro lado, a continuidade perene da prestação desses serviços, sem a certeza da existência de qualquer poder de pressão sobre os empregadores, seria um desestímulo a função desempenhada pelos policiais militares.¹¹⁶

Há que se observar que se concedido o direito de greve e de sindicalização aos militares estaduais em nenhum momento ocorreria o desrespeito ao princípio da continuidade dos serviços públicos, uma vez que a prestação mínima necessária a garantir o cidadão o direito constitucional à segurança pública seria plenamente resguardada através de exigências legais.

Portanto, se analisada a Constituição sob o prisma de respeito ao maior número de direitos fundamentais é possível concluir que afastar o direito de greve de uma categoria profissional significa retroceder juridicamente e limitar a aplicação de direitos sociais fundamentais previstos na Constituição Federal.

A Constituição Federal optou pela proibição do direito de greve para os militares. Ocorre que quando da proibição do direito de greve para determinadas categorias de trabalhadores, deveria estabelecer-se na legislação garantias a eles apropriadas, como forma compensatória da privação do referido direito, conforme ensinamentos de Raimundo Simão de Melo.¹¹⁷ O autor ainda refere alguns mecanismos presentes no direito internacional que buscam assegurar uma forma eficaz de solução do conflito, ante a privação de um meio essencial de defesa dos

¹¹⁶ BOLONHA, Carlos; BONIZZATO, Luigi. Estado de segurança e polícia no Brasil: uma abordagem constitucional de direitos e do direito de greve. In: Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 20, n. 79, abr./jun., 2012. p. 395-423.

¹¹⁷ MELO, Raimundo Simão de; A greve no direito brasileiro. 4. ed. São Paulo: LTr, 2017. p.65.

interesses socioeconômicos e profissionais dos trabalhadores, tais como procedimentos de conciliação e de arbitragens adequados, imparciais e rápidos, com a participação dos interessados em todas as suas etapas.¹¹⁸

Não obstante a vedação constitucional ao exercício do direito de greve para os militares, não há no Brasil mecanismos eficazes de solução dos conflitos de trabalho tanto dos militares quanto dos demais servidores públicos civis. Nossa legislação pátria não reconhece negociação coletiva, procedimentos de conciliação e de arbitragens adequados, nem a atuação da Justiça do Trabalho para solução desses conflitos.

A Constituição Federal apresenta mecanismos que ao menos coibiriam a prática de greves por parte de seus servidores, no entanto não são respeitados por seus agentes políticos. A revisão geral anual, possui a finalidade de recompor o poder aquisitivo dos servidores diante do processo inflacionário. Ocorre que costumeiramente os agentes públicos não realizam nenhuma recomposição salarial a seus servidores, em conflito com a exigência constitucional, só resta aos servidores prejudicados paralisarem suas atividades em busca de seu reajuste devido.

Em verdade, inúmeras categorias profissionais de servidores públicos acabam por esbarrar em deficiências estatais claras e patentes. Em especial, as perdas salariais no setor público, uma vez que todo o funcionalismo público torna-se refém das decisões governamentais que versam sobre melhorias em seus recebimentos mensais.¹¹⁹

Assim estabelece o art. 37, inciso X, da Constituição Federal, com a redação alterada pela Emenda Constitucional nº 19/1998.

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:

[...]

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso,

¹¹⁸ MELO, Raimundo Simão de. Alguns aspectos sobre a greve no Brasil. In: Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas. Brasília: Centro Universitário do Distrito Federal, v. 2, n. 1, jan./jun., 2016. p. 107.

¹¹⁹ BOLONHA, Carlos; BONIZZATO, Luigi. Estado de segurança e polícia no Brasil: uma abordagem constitucional de direitos e do direito de greve. In: Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 20, n. 79, abr./jun., 2012. p. 395-423.

assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

Esse dispositivo constitucional assegura a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices. Entretanto, conforme relatado acima, essa exigência nem sempre é observada e por inúmeras vezes os agentes públicos não realizam nenhuma recomposição salarial a seus servidores.

Além do exposto, reivindicações de melhorias e ganhos reais também passam pela esfera política de consentimento do Poder Executivo, o que faz com que direitos acabem por transformar-se em negociações e tratativas de cunho político.¹²⁰

Muito embora policiais militares sejam proibidos de exercer seu direito de greve, por vezes recebem salários baixos e incompatíveis com a função de alto risco que exercem. O fato é que os policiais militares realizam greve, por vezes prolongadas, reivindicando aumentos salariais e outras melhorias de trabalho e o Estado não os atende e não dispõe de meios de solução do conflito, que se alonga no tempo.

Em uníssono com todo o exposto, Konrad Hesse sustenta que os direitos fundamentais não devem ser suprimidos quando confrontados com uma relação de caráter especial, como é o caso da categoria diferenciada de sujeição em que estão inseridos os militares. Para o autor, em uma situação de conflito entre direitos fundamentais e relações de status especiais, aqueles devem ser priorizados frente a esses, tendo em vista que tal situação não possa representar um dano para aquele que nela se enquadre.

Nem devem os direitos fundamentais ser sacrificados às relações de status especiais, nem devem as garantias jurídico-fundamentais tornar impossível a função daquelas relações. Ambos, direitos fundamentais e relações de status especiais, carecem, antes, de coordenação proporcional, que confere a ambos eficácia ótima. Também as relações de status especial devem, por conseguinte, ser vistas “na luz dos direitos fundamentais”. A consideração aos direitos fundamentais é exigida sempre num quadro do possível – mesmo

¹²⁰ BOLONHA, Carlos; BONIZZATO, Luigi. Estado de segurança e polícia no Brasil: uma abordagem constitucional de direitos e do direito de greve. In: Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 20, n. 79, abr./jun., 2012. p. 395-423.

que isso traga consigo para as autoridades administrativas dificuldades ou incomodidades.¹²¹

Importante ressaltar que por mais que os militares estejam inseridos em uma relação de sujeição especial, essa situação não pode servir de justificativa para uma supressão de direitos fundamentais, sob pena de afronta a Constituição Federal. É aceitável que se imponha aos policiais militares um regramento próprio, uma vez que são os responsáveis pelo policiamento e pela segurança pública, além de submeterem-se aos princípios da hierarquia e disciplina. Contudo, é necessário observar que trata-se de uma categoria de trabalhadores como tantas outras, com sujeitos detentores de direitos sociais, constitucionalizados em razão de séculos de evolução constitucional.

¹²¹ HESSE, Konrad. Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998, p. 262.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em nenhum momento o presente trabalho possui a pretensão de assentir com a extinção completa dos serviços essenciais de segurança pública durante o exercício do movimento paredista militar. Por sua vez, busca o reconhecimento da necessidade de se pensar em uma solução legislativa que assegure aos militares estaduais o direito a sindicalização e a greve, dentro de parâmetros legais, ou assegure, ao menos, mecanismos inibitórios desses institutos, a fim de atender a uma prática já corriqueira, embora vedada, que é o exercício da greve por militares.

Diante de todo o exposto, é possível concluir que afastar o direito de greve de uma categoria profissional significa retroceder juridicamente e limitar a aplicação de direitos sociais fundamentais previstos na Constituição Federal. A própria Constituição Federal de 1988 admite a greve aos servidores públicos civis e aos trabalhadores que atuassem provendo serviços essenciais possibilitando, portanto, a greve nas atividades necessárias e inadiáveis, com certas limitações. Não há razão, portanto, que o referido pressuposto não seja estendido às atividades que garantam a segurança da população. No momento que concedida o direito de greve e de sindicalização aos militares estaduais, seria requisitado a prestação mínima necessária a garantir o cidadão o direito constitucional à segurança pública através de exigências legais.

Em verdade, a greve apenas intensifica um problema já existente. Os servidores militares representam uma das categorias profissionais que mais esbarraram em deficiências estatais. Em especial, as perdas salariais no setor público, uma vez que costumeiramente os agentes públicos não realizam nenhuma recomposição salarial a seus servidores e, portanto, os militares recebem salários baixos e incompatíveis com a função de alto risco que exercem. Então, embora, em um primeiro momento, o exercício do direito de greve pelos militares instaura uma desordem que prejudica a sociedade, refém da ausência de segurança pública. Em sentido amplo, esta desordem beneficiaria não apenas a categorias dos militares, mas também toda a coletividade, pois quando reivindicações grevistas são atendidas, os beneficiários do serviço são contemplados pela continuidade do serviço público e por um serviço que tende a ser prestado com mais eficiência, por agentes motivados que laboram sob condições justas e dignas.

Devemos nos atentar que o militar, ao aderir ao movimento paredista, em situações extremas e contra os princípios da corporação, busca apenas defender seus interesses. Por sua vez, negar-lhe este direito é como atestar que ele não é um cidadão pleno e não merece a tutela do Estado. Por fim, é necessário observar que a natureza da atividade policial é essencialmente civil e seu escopo principal, é a defesa das pessoas através da atenção e do cuidado, portanto faz-se necessário o pleno gozo dos direitos sociais pelo policial militar, para a sua perfeita compreensão e empatia.

Conforme as constatações realizadas pelo presente estudo, a vedação da greve pelos militares é reflexo de um histórico de negação de avanços sociais para toda uma categoria de trabalhadores. Categoria essa que desde sua criação foi utilizada como instrumento de controle, manutenção e dominação, através da institucionalização de um modelo de polícia autoritário e violento, em busca da manutenção do regime então vigente.

Observa-se que a vedação constitucional do exercício de greve pelo militares não tem impedido policiais de aderirem aos movimentos paredistas. O fato é que os policiais militares realizam greve, por vezes prolongadas, reivindicando aumentos salariais e outras melhorias de trabalho e o Estado não os atende e não dispõe de meios de solução do conflito, que se alonga no tempo. A simples redação proibitiva não impede o surgimento de movimentos paredistas por todo o país, e a vedação ao direito de sindicalização é ineficaz, uma vez que na prática vislumbram-se sindicatos transvestidos de associações.

A atuação da Polícia Militar deve ser exercida sem interrupções, por óbvio, e isto é possível até mesmo na situação de permitir o exercício do direito de greve a esta categoria, bastando para isso, além de exigência legal que condicionasse o exercício a uma prestação mínima, a atuação de um movimento sindical presente. A implementação de um sistema sindicalista representativo dos servidores militares permitiria a negociação com o poder executivo, evitando o agravamento de situações que poderiam ter sido evitadas. Em verdade, a atuação de um sindicato que representasse a categoria geraria um desestímulo a greve, pois haveria um canal de negociação direta entre uma representação legítima da categoria e o governo do estado.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Juniele Rabêlo de. Tropas em greve: militarismo e democratização no ciclo de protestos dos policiais militares brasileiros. In: **Sæculum - Revista de História**. João Pessoa: Departamento de História/Programa de Pós-Graduação em História/UFPB, n. 24, jan./jun., 2011. p. 105-122.

_____. **Tropas em protesto**: o ciclo de movimentos reivindicatórios dos policiais militares brasileiros no ano de 1997. Tese (Doutorado em História) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010. 472 p.

ARAÚJO, Luiz Alberto David. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. 547 p.

ARAÚJO, Nayra Vêras de; LIMA, Antônia Jesuíta de. Policiais Militares em greve: oportunidades e restrições à ação coletiva. In: **Emancipação**. Ponta Grossa: Departamento de Serviço Social e Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas/UEPG, v. 11, n. 1, p. 73-90, jan./jun., 2011.

_____. Policiais militares em greve: os significados da ação coletiva. In: **Revista de Políticas Públicas**. São Luís: Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFMA, v. 16, n.1, p. 247-259, jan./jun., 2012.

AROUCA, José Carlos. **Curso básico de direito sindical**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2009. 486 p.

BOLONHA, Carlos; BONIZZATO, Luigi. Estado de segurança e polícia no Brasil: uma abordagem constitucional de direitos e do direito de greve. In: **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 20, n. 79, abr./jun., 2012. p. 395-423.

BORGES FILHO, Nilson. **Os militares no poder**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

_____. Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989. Planalto.

_____. Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980. Planalto.

_____. Lei nº 11.473, 10 de maio de 2007. Planalto.

_____. Supremo Tribunal Federal - MI: 20 DF, Relator: CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 19/05/1994, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 22-11-1996 PP-45690 EMENT VOL-01851-01 PP-00001.

_____. Supremo Tribunal Federal - MI: 283 DF, Relator: SEPÚLVEDA PERTENCE, Data de Julgamento: 20/03/1991, TRIBUNAL PLENO, Data de

Publicação: DJ 14-11-1991 PP-16355 EMENT VOL-01642-01 PP-00001 RTJ VOL-00135-03 PP-00882.

_____. Supremo Tribunal Federal - MI: 232 RJ, Relator: MOREIRA ALVES, Data de Julgamento: 02/08/1991, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: DJ 27-03-1992 PP-03800 EMENT VOL-01655-01 PP-00018 RTJ VOL-00137-03 PP-00965

_____. Supremo Tribunal Federal - MI: 712 PA, Relator: EROS GRAU, Data de Julgamento: 25/10/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-206 DIVULG 30-10-2008 PUBLIC 31-10-2008 EMENT VOL-02339-03 PP-00384.

_____. Supremo Tribunal Federal. Tema 531 - Desconto nos vencimentos dos servidores públicos dos dias não trabalhados em virtude de greve. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4255687&numeroProcesso=693456&classeProcesso=RE&numeroTema=531>> Acesso em 31 de setembro de 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Tema 541 - Exercício do direito de greve por policiais civis. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4128634&numeroProcesso=654432&classeProcesso=ARE&numeroTema=541>> Acesso em 31 de setembro de 2018.

CARRION, Valentin. **Comentários à CLT: legislação complementar: jurisprudência**. 39. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. 1.800 p.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. 1.285 p.

CHIODARO, Renato; LUCON, Marcelo. A legalidade da greve de policiais militares. In: **Revista de Direito do Trabalho**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 27, n. 104, out./dez., 2001. p. 219-221.

CRETELLA JUNIOR, Jose. **Administração indireta brasileira**. Rio de Janeiro: Forense, 1980. 477 p.

_____. **Comentários à constituição brasileira de 1988**, v. 5. Arts. 38 a 91. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 16. ed. São Paulo: LTr, 2017. 1.691 p.

_____. **Direito coletivo do trabalho**. 3. ed. São Paulo: LTr, 2008. 237 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. 1.088 p.

DYNA, Leonardo Gustavo Pastore. Anotações sobre a greve dos funcionários públicos e suas consequências jurídicas. In: **Revista de Direito Constitucional e**

Internacional. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 13, n. 51, abr./jun., 2005. p. 319-341.

FARIAS, Aureci Gonzaga. La libertad sindical de la policía en Brasil. In: **Studia Historica: Historia Contemporânea**. Salamanca, v. 26, p. 79-97, 2008.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1994. 418 p.

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Porto Alegre: Fabris, 1998. 576 p.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. 1.321 p.

LEIRNER, Piero de Camargo. **Meia-volta volver**: um estudo antropológico sobre a hierarquia militar. Rio de Janeiro: FGV, 1997. 124 p.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de direito do trabalho**: Direito Coletivo e Direito Internacional do Trabalho. 3. ed. Curitiba: Juruá. 2008. v. 2. 180 p.

MAFFINI, Rafael. **Elementos do direito administrativo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado editora, 2016. 341 p.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do trabalho**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2011. 902 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. 968 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. 1.152 p.

MELO, Raimundo Simão de. **A greve no direito brasileiro**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2017.

_____. Alguns aspectos sobre a greve no Brasil. In: **Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas**. Brasília: Centro Universitário do Distrito Federal, v. 2, n. 1, jan./jun., 2016. p. 94-119.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de direito do trabalho**: história e teoria do direito do trabalho: relações individuais e coletivas do trabalho. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. 1.505 p.

NEVES, Rodrigo Santos. Segurança pública e a greve dos policiais: da (ir)responsabilidade civil do estado. In: **Revista dos Tribunais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 106, n. 983, set., 2017. p. 73-95.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de processo penal e execução penal**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. 1.054 p.

ROBORTELLA, Luis Carlos Amorim. **O moderno direito do trabalho**: flexibilização, terceirização, novas tecnologias, contratos atípicos, participação na empresa. São Paulo: LTr. 1994.

SILVA, Antônio Álvares da. **Greve no serviço público depois da decisão do STF**. São Paulo: LTr, 2008. 184 p.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1999. 270 p.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. 936 p.

VIANNA, José de Segadas. **Greve**. Rio de Janeiro: Renovar, 1986.