

DA (IN)CONSTITUCIONALIDADE DO EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE PELOS SERVIDORES PÚBLICOS ATUANTES NA ÁREA DA SEGURANÇA PÚBLICA

Jordana Pereira Lopes Goulart¹

RESUMO²

O presente estudo tem como escopo analisar, a partir de uma interpretação teleológica da Constituição Federal, se os policiais civis e demais servidores públicos que atuam diretamente na segurança pública podem exercer legitimamente o direito de greve, embora não haja vedação expressa na Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, é necessário examinar a possibilidade de relativização do direito fundamental de greve dos servidores públicos face às especificidades e essencialidade da carreira policial para a segurança pública, identificando como proceder no caso de colisão entre o mencionado direito fundamental e o direito de toda a sociedade à segurança pública e à manutenção da ordem pública e paz social, tendo em vista a supremacia do interesse público e o princípio da concordância prática. Assim, é imperioso verificar quais as medidas eficazes para que os integrantes das carreiras policiais possam expressar as reivindicações da categoria na defesa de seus interesses econômicos e sociais, bem como qual a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca da constitucionalidade do movimento paredista deflagrado por membros de carreiras policiais.

PALAVRAS-CHAVE: Direito de greve. Relativização. Constitucionalidade. Servidores públicos. Segurança pública.

INTRODUÇÃO

O direito de greve é um direito fundamental previsto constitucionalmente aos trabalhadores da iniciativa privada e aos servidores públicos civis. Cuida-se de um direito de grande relevância para o cumprimento da finalidade do direito do trabalho, qual seja, a busca por um aperfeiçoamento constante das condições de trabalho na sociedade capitalista contemporânea.

Muito já se discutiu e ainda se discute acerca da compatibilidade de seu exercício no âmbito dos serviços públicos que necessitam de prestação continuada, uma vez que a lei específica destinada a sua regulamentação ainda não foi editada, cumprindo ao Poder Judiciário solucionar tais impasses.

Outro questionamento que surge, o qual é a tônica do presente estudo, é a possibilidade de relativização do direito fundamental de greve dos policiais civis e demais servidores públicos que atuam diretamente na área da segurança pública face às especificidades e essencialidade da carreira policial para

¹ Procuradora do Estado de Mato Grosso do Sul. Especialista em direito e processo do trabalho (2018). Bacharel em direito pela Universidade Federal de Goiás (2014).

² Artigo submetido a seleção para publicação na Revista da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul (PGE), edição 2019. Trabalho apresentado e aprovado com louvor no XLV Congresso Nacional dos Procuradores dos estados e do Distrito Federal.

a garantia da segurança pública, da incolumidade das pessoas e dos bens.

Estar-se-á diante de uma colisão entre o direito de greve e o direito de toda a sociedade à segurança pública e à manutenção da ordem pública e paz social, cuja solução não se encontra de forma apriorística no ordenamento jurídico, devendo ser resolvida por meio da técnica da ponderação em consonância com o princípio da concordância prática ou harmonização, que orienta a nova hermenêutica constitucional.

Visando encontrar uma resposta a essa questão, é importante apresentar, inicialmente, o conceito e a própria evolução histórica do movimento paredista, bem como sua natureza jurídica.

Posteriormente, adentrar no estudo da greve no âmbito do serviço público, analisando a evolução jurisprudencial sobre o tema e, ainda, seus efeitos no vínculo funcional e a competência judicial para dirimir os conflitos decorrentes da paralisação.

Faz-se necessário também conhecer os aspectos gerais da segurança pública e das carreiras policiais, examinando o direito de sindicalização e de greve dos militares.

Por fim, chegando ao ponto central deste trabalho, que é o direito de greve dos policiais civis e dos servidores que atuam na segurança pública, é imprescindível a análise da teoria da sujeição especial e uma interpretação unitária e teleológica da Constituição Federal de 1988 para se definir como proceder diante desse conflito de direitos fundamentais.

É fundamental para a compreensão do tema a exposição do entendimento do Supremo Tribunal Federal no julgamento da questão e a previsão da possibilidade de relativização de direitos fundamentais dos integrantes de carreiras policiais em diplomas normativos internacionais.

1 GREVE

1.1 CONCEITO E FUNDAMENTOS

A greve é tida por muitos estudiosos como o instrumento mais eficaz à disposição dos trabalhadores para buscarem uma negociação coletiva mais equilibrada e, conseqüentemente, para a melhoria de suas condições de vida. Não se pode olvidar que se trata, ainda, de meio imprescindível para a formação de uma consciência coletiva e fortalecimento dos laços de solidariedade entre os indivíduos.

De acordo com Valentin Carrion:

a greve é um fato social de origem antijurídica (pelo inadimplemento do dever de prestar serviço), mas de tal pujança que se tornou incontível; guarda, entretanto, em seu interior, indisfarçáveis substratos daquela injuricidade, como acontece com o homicídio em legítima defesa, ou outras formas de autocomposição; por isso se diz que ‘escapa parcialmente ao direito’. O conceito jurídico mais puro e pacífico é o que entende que a greve é a suspensão concertada e coletiva de trabalho, com a finalidade de obter do empregador certa vantagem; geralmente, novas condições de trabalho.³

A origem do movimento paredista remonta à Revolução Industrial⁴, pois, diante das precárias condições laborais, surgem no ambiente fabril associações de trabalhadores que passam a reivindicar por direitos trabalhistas mínimos, tais como: jornada de trabalho, salários, condições básicas de saúde, higiene

3 CARRION, Valentin. *Comentários à Consolidação das Leis do Trabalho*. 23ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

4 LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Curso de Direito do Trabalho*. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 761-762.

e segurança no trabalho.

Com a Revolução Burguesa na França em 1789, e visando garantir a ascensão da burguesia, surge a Lei *Le Chapelier*, a qual inaugura a fase de proibição do direito sindical, eis que veda o direito de greve e todas as formas de coalizão dos trabalhadores, como os sindicatos profissionais e corporações de ofício⁵.

Posteriormente, tem-se as fases de tolerância e reconhecimento do direito de greve e de movimentos autonomistas dos empregados, que se iniciaram no século XX a partir das Constituições do México de 1917, de Weimar na Alemanha de 1919, bem como com o surgimento da Organização Internacional do Trabalho – OIT, consolidando-se no pós Segunda Guerra Mundial através da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

A experiência jurídica brasileira seguiu historicamente, ainda que de forma tardia, as mesmas fases supracitadas.

Isso porque deu à greve um tratamento normativo que visou reprimir o seu exercício, conforme se verifica da sua criminalização contida no Código Penal de 1890 e da Constituição brasileira de 1937 que, no auge do corporativismo, declarou a greve e o *lock-out* “recursos antissociais nocivos ao trabalho e ao capital e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional”⁶.

Na mesma toada, o Código Penal de 1940 criminalizava a participação em greves em serviços de interesse coletivo ou que interrompessem obras públicas, enquanto a Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT (1943) expressamente proibiu o movimento paredista e o *lock-out*.⁷

Alterando-se o paradigma, a Constituição de 1946 reconheceu o direito de greve, cujo exercício seria regulado por lei⁸.

Entretanto, com o golpe de 1964, cujo objetivo era a modernização econômica capitalista do Brasil de natureza autoritária, houve um intervencionismo no mercado de trabalho a fim de reduzir os espaços da autonomia coletiva privada e limitar as possibilidades de crescimento da ação sindical com vistas à obtenção de reajustes salariais.

Rompendo com o paradigma autoritário do período anterior, o ordenamento jurídico fundado na Constituição Federal – CF - de 1988 acolheu a greve como um direito fundamental e garantiu seu pleno exercício, admitindo somente restrições decorrentes dos limites externos a ela, ou seja, aquelas advindas do confronto com outros valores constitucionais socialmente relevantes.

O artigo 9º da Constituição Federal prevê o direito de greve na iniciativa privada ao passo que o artigo 37, VII assegura tal direito aos servidores públicos. Conforme determinação constitucional, a Lei

5 DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 14. ed. São Paulo: LTR, 2015, p. 1451.

6 SILVA, Alessandro da. Atividades essenciais em sentido lato e em sentido estrito: Uma distinção imprescindível ao pleno exercício do direito de greve. *Revista LTR*, vol. 79, nº 12, dezembro de 2015, p.1516-1522

7 SILVA, Alessandro da. Atividades essenciais em sentido lato e em sentido estrito: Uma distinção imprescindível ao pleno exercício do direito de greve. *Revista LTR*, vol. 79, nº 12, dezembro de 2015, p.1516-1522

8 Art. 158 - É reconhecido o direito de greve, cujo exercício a lei regulará. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 05 dez 2019.

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

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

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

n. 7783/89 regulamenta o direito de greve, prevendo alguns requisitos para que o seu exercício se dê de forma legítima.

Assim, o supracitado direito pode ser conceituado como a suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador, nos termos do artigo 2º da Lei n. 7783/89. Trata-se de um instrumento coletivo de pressão ao empregador, que objetiva a defesa ou conquista de interesses coletivos ou objetivos sociais mais amplos, configurando, assim, um mecanismo de autotutela.

Segundo Maurício Godinho Delgado a greve é uma “notável exceção à tendência restritiva da autotutela” e um dos principais mecanismos de pressão e convencimento de que dispõem os trabalhadores (DELGADO, 2011, p. 185).

Nesse sentido, o princípio fundamental formulado pelo Comitê de Liberdade Sindical em matéria de greve pode ser sintetizado da seguinte maneira: o direito de greve é um dos meios essenciais e legítimos de que dispõem os trabalhadores e suas organizações para a promoção e defesa de seus interesses econômicos e sociais.

Ultrapassada a conceituação desse direito fundamental constitucional, importante mencionar seus fundamentos, dentre eles, a liberdade sindical, o direito à organização sindical e à negociação coletiva. Soma-se a eles a liberdade de trabalho, os quais resultam na chamada autonomia privada coletiva, inerente à democracia.

Conclui-se, portanto, que o direito paredista é essencial nas ordens jurídicas democráticas contemporâneas, pois é um mecanismo de concretização do princípio da igualdade, já que aproxima os poderes dos empregadores e dos trabalhadores, coletivamente considerados. Ademais, decorre dos direitos e princípios fundamentais do trabalho insculpidos na Declaração da OIT de 1998, notadamente a liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva.

1.2 NATUREZA JURÍDICA

A natureza jurídica da greve, conforme entendimento prevalecente, é de direito fundamental de caráter coletivo sendo assim classificada na Constituição Federal de 1988, estando prevista no artigo 9º do Capítulo II - Dos direitos sociais, que está inserido no Título II – Dos direitos e garantias fundamentais.

Maurício Godinho Delgado (DELGADO, 2015, p. 1527-1528) leciona que:

A natureza jurídica da greve, hoje, é de um direito fundamental de caráter coletivo, resultante da autonomia privada coletiva inerente às sociedades democráticas. É exatamente nesta qualidade e com esta dimensão que a Carta Constitucional de 1988 reconhece esse direito (art. 9º).

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 democracias.

Todavia, outras concepções acerca da natureza jurídica desse instituto já contaram com certo prestígio na jurisprudência trabalhista, são elas: fato social, liberdade e poder, as quais padeciam de algumas limitações teóricas e práticas.

1.3 GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO

Inicialmente faz-se necessário conceituar “serviço público” e “servidor público” a fim de propiciar a compreensão do exercício do direito de greve por esses agentes públicos, tendo em vista que lhes é garantido constitucionalmente o exercício legítimo desse direito, observados os termos e limites estabelecidos em lei específica (artigo 37, VII).

Daí surge a análise da eficácia e aplicabilidade da norma contida no artigo 37, VII da Carta Magna e o seu enfrentamento pelo Supremo Tribunal Federal - STF -, bem como a possibilidade de se compatibilizar o movimento paredista com o princípio da continuidade do serviço público.

O serviço público consiste em uma atividade material de natureza ampliativa, prestada diretamente pelo Estado ou por seus delegados, sob regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais ou secundárias da coletividade.

Edmir Netto de Araújo (2010, p. 123 apud DI PIETRO, 2012, p.102) utiliza um conceito amplo de serviço público, segundo o qual “é toda atividade exercida pelo Estado, através de seus Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) para a realização direta ou indireta de suas finalidades”. Já seu conceito restrito define serviço público como:

todo aquele que o Estado exerce direta ou indiretamente para a realização de suas finalidades, mas somente pela Administração, com exclusão das funções legislativa e jurisdicional, sob normas e controles estatais, para satisfação de necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Melo (MELO, 2015, p. 695):

Serviço Público é, portanto, toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público, portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo.

O regime de direito público, tido pela doutrina como o elemento formal e imprescindível à caracterização do serviço público, confere prerrogativas e restrições a essa atividade material, conforme se extrai dos princípios que a orientam, notadamente, o princípio da continuidade do serviço público, o qual será analisado mais a frente.

No tocante à expressão “agentes públicos”, esta possui uma concepção ampla e genérica, “englobando todos os indivíduos que, a qualquer título, exercem uma função pública, remunerada ou gratuita, permanente ou transitória, política ou meramente administrativa, como prepostos do Estado” (ALEXANDRINO, 2016, p. 120).

Desse modo, todos aqueles que, de algum modo, manifestam a vontade do Estado, ligados a ele por qualquer vínculo jurídico, são considerados agentes públicos.

Dentro do gênero “agentes públicos” merecem destaque as espécies: servidores públicos e empregados públicos. Insta salientar que servidores públicos, em sentido amplo, abrange os servidores estatutários, empregados públicos e os servidores temporários (artigo 37, IX, da Constituição Federal).

Por sua vez, os servidores públicos, em sentido estrito, são os titulares de cargo público, efetivo ou em comissão, os quais mantêm um vínculo funcional com o Estado de natureza estatutária (legal), sujeitando-se sempre ao regime de direito público. Ao passo que os empregados públicos mantêm vínculo funcional permanente com o ente estatal, sob regime contratual trabalhista (celetista), sendo titulares de emprego público e regidos predominantemente pelo direito privado.

Traçadas essas premissas, concentrar-se-á o estudo no exercício do direito de greve pelos servidores públicos em sentido estrito.

Como já salientado, a Constituição da República de 1988 reconheceu expressamente o direito de greve aos servidores públicos, nos termos e limites de lei ordinária específica (artigo 37, VII). Vale lembrar que antes da Emenda Constitucional 19/98 exigia-se que a regulamentação se desse por meio de lei complementar, que exige um quórum mais elevado para sua aprovação, conforme artigo 69 da CF/88.

Todavia, após quase trinta anos da promulgação da CF/88, o legislativo brasileiro encontra-se em mora quanto à edição da retromencionada lei, o que não impediu a deflagração de inúmeros movimentos paradedistas por servidores públicos civis durante esse período, embora padecendo de regulamentação específica.

Diante desse cenário surgiram pelo menos três entendimentos (MEDAUAR, 2008, p. 280):

- a) a ausência de lei não elimina esse direito, que o servidor poderá exercer;
- b) a ausência de lei impede o servidor de exercer o direito de greve;
- c) a ausência de lei não tem o condão de abolir o direito reconhecido pela Constituição Federal, devendo-se, por analogia, invocar preceitos da lei referente à greve dos trabalhadores do setor privado (Lei 7.783, de 28.06.1989), em especial quanto aos serviços essenciais.

O Supremo Tribunal Federal¹⁰ e o Superior Tribunal de Justiça – STJ¹¹ – até 2007 entendiam que o artigo 37, VII, da CF se tratava de norma de eficácia limitada, isto é, dependeria da edição de lei infraconstitucional para produção de seus efeitos, possuindo aplicabilidade mediata.

Celso Antônio Bandeira de Melo (MELLO, 2012, p. 291) sempre criticou esse entendimento, afirmando sabiamente:

Reputávamos errônea esta inteligência por entendermos que tal direito existe desde a promulgação da Constituição. Deveras, mesmo à falta da lei, não se lhes pode subtrair um direito constitucionalmente previsto, sob pena de se admitir que o Legislativo ordinário tem o poder de, com sua inércia até o presente, paralisar a aplicação da Lei Maior, sendo, pois, mais forte do que ela.

Em consonância com o entendimento esposado acima, havia corrente doutrinária no sentido de

¹⁰ “O Supremo Tribunal Federal durante a década de 1990, examinando a matéria por distintas vezes, entendeu tratar-se o art. 37, VII, de norma de *eficácia limitada, absolutamente dependente de legislação ulterior, porque a Constituição deixa claro que o direito será exercido ‘nos termos e limites definidos em lei complementar’*(...) Não se tem, em tal caso, norma de *eficácia contida ou restringível, mas, na verdade, norma de eficácia limitada ou reduzida*. É o que prevaleceu na ADIn 339-RJ, de 17.7.1990, no MI 20-DF, de 1.5.1994 e também no MI 438-GO, de 11.11.1994.” (VELLOSO, 1998, p. 563 apud DELGADO, 2015, p.1521).

¹¹ CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. DIREITO DE GREVE AOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS. APLICABILIDADE DO ART. 37, VII, DA CF/88. ABONO DAS FALTAS E ANOTAÇÕES. 1. Não é autoaplicável a disposição agasalhada no art. 37, VII, da Carta Política vigente, pois depende de edição de Lei Complementar. E norma de eficácia limitada. Logo, não se pode falar em direito de greve do servidor público. Precedentes: STF (DJU, SEÇÃO I, ED. DE 01.08.90, P. 7056/7057, REL. MINISTRO CARLOS VELLOSO) e STJ (RMS N. 669-PR, 1ª TURMA, JULGADO EM 06.05.91, REL. MINISTRO GERALDO SOBRAL). 2. Se para informar as razões do desconto das faltas e das anotações há a necessidade de análise de fatos complexos a exigir dilação probatória, inviável e procedimentalmente o Mandado de Segurança. 3. Recurso improvido. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Sexta Turma. RMS n. 2.676/SC, Rel. Ministro Anselmo Santiago, julgado em 30.06.1993, DJ 30.08.1993, p. 17311.

que o direito de greve dos servidores públicos possuía eficácia contida e incidência imediata, com aplicação da Lei n. 7.783/1989, enquanto não aprovada lei específica.

Em 2007, ao apreciar o Mandado de Injunção – MI – 708 – DF¹² impetrado pelo SINTEM (Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município de João Pessoa), o STF, embora não tenha se referido à classificação da norma em regra de eficácia contida, reconheceu a persistente omissão legislativa e determinou a aplicação da Lei n. 7.783/89 aos servidores públicos civis, no que couber, enquanto perdurar a ausência da lei específica, adotando a posição concretista geral no tocante aos efeitos da decisão¹³.

No julgamento, a Suprema Corte entendeu, dentre outras coisas, que o movimento deve ser pacífico, total (menos em atividade essencial) ou parcial, deve ser tentada a negociação prévia, a Administração deve ser avisada com antecedência de 48 horas da paralisação (ou 72 horas se for atividade essencial) e a entidade sindical representará os servidores na negociação com a Administração ou perante o Judiciário.

Além disso, o Tribunal ressaltou a necessidade de cada órgão julgador analisar as especificidades do caso concreto e fazer as adaptações necessárias, mormente em razão da necessidade de se assegurar a continuidade da prestação dos serviços essenciais à população, uma vez que o direito de greve (art. 37, VII c/c art. 9º, *caput*, ambos da CF/88) não pode prevalecer sobre os demais direitos fundamentais, sendo imprescindível a observância do atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, nos termos do art. 9º, §1º, da CF.

Isso porque em decorrência do princípio da continuidade do serviço público, o serviço público não pode parar (DI PIETRO, 2011, p.112).

Nesse sentido, a lei n. 7.783/89 confere um tratamento mais rígido às greves nas chamadas atividades essenciais, ante a necessidade de harmonização dos direitos fundamentais em questão, sem que um se sobreponha ao outro. Saliente-se que a inobservância dessas exigências legais caracteriza abuso do direito de greve.

Seu art. 10 elenca os serviços ou atividades considerados essenciais, nos quais os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados, de comum acordo, a garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade (art. 11), ou seja, aquelas que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população (art. 11, p.u.).

Ademais, as entidades sindicais ou os trabalhadores, conforme o caso, são obrigados a comunicar a decisão aos empregadores e aos usuários com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas da paralisação nessas atividades ou serviços essenciais (art. 13).

12 (...)

6.1. Aplicabilidade aos servidores públicos civis da Lei nº 7.783/1989, sem prejuízo de que, diante do caso concreto e mediante solicitação de entidade ou órgão legítimo, seja facultado ao juízo competente a fixação de regime de greve mais severo, em razão de tratarem de “serviços ou atividades essenciais” (Lei nº 7.783/1989, arts. 9º a 11).

6.2. Nessa extensão do deferimento do mandado de injunção, aplicação da Lei nº 7.701/1988, no que tange à competência para apreciar e julgar eventuais conflitos judiciais referentes à greve de servidores públicos que sejam suscitados até o momento de colmatção legislativa específica da lacuna ora declarada, nos termos do inciso VII do art. 37 da CF.

(...)

6.7. Mandado de injunção conhecido e, no mérito, deferido para, nos termos acima especificados, determinar a aplicação das Leis nºs 7.701/1988 e 7.783/1989 aos conflitos e às ações judiciais que envolvam a interpretação do direito de greve dos servidores públicos civis. STF. Plenário. MI 708, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 25/10/2007.

13 “Por meio de normatividade geral, o STF supre a omissão de caráter normativo, produzindo a decisão efeitos *erga omnes* até que sobrevenha norma integrativa pelo órgão omissor.” (LENZA, p. 1254, 2015).

Nesse diapasão, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (DI PIETRO, 2012, p. 71) faz menção ao direito francês:

Na França, por exemplo, proíbe-se a greve rotativa que, afetando por escalas os diversos elementos de um serviço, perturba o seu funcionamento; além disso, impõe-se aos sindicatos a obrigatoriedade de uma declaração prévia à autoridade, no mínimo de cinco dias antes da data prevista para o seu início.

Verifica-se, portanto, que o princípio da continuidade do serviço público não configura obstáculo intransponível ao exercício do direito de greve pelos servidores públicos civis, pois, além de lhes ter sido outorgado constitucionalmente ao lado do direito de livre associação sindical (art. 37, VI, CF), a lei n. 7.783/89 estabelece limites para que a paralisação não enseje prejuízos ao interesse público.

Porém, é notório que a greve, ainda que parcial, gera um caos com sérias consequências à coletividade e que algumas vezes as reivindicações parecem desproporcionais face às atividades desempenhadas.

Por outro lado, trata-se de instrumento idôneo para que os servidores públicos, assim como os demais trabalhadores, possam lutar por melhores condições de trabalho e reagir face aos desequilíbrios surgidos no vínculo que mantêm com o Estado.

Conclui-se, portanto, que diante do grau de complexidade das sociedades contemporâneas e os múltiplos interesses que podem ser atingidos e prejudicados por uma greve deflagrada em serviço público, o direito de greve conferido aos servidores públicos deve ser imediatamente regulamentado pelo legislador para se assegurar a prestação contínua de atividades essenciais à população.

1.3.1 Efeitos da greve

Muito já se discutiu acerca da licitude do desconto dos salários dos servidores públicos referentes aos dias em que houve paralisação, ou seja, quais os efeitos da greve no vínculo funcional, se seria hipótese de suspensão ou interrupção do aludido vínculo.

Visando solucionar a questão, o STF, ao julgar o RE 693456/RJ de relatoria do ministro Dias Toffoli, fixou a seguinte tese:

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. É 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.

Isso porque a lei n. 7.783/89¹⁴ considera os dias em que o trabalhador fica afastado do serviço em razão da greve como período de suspensão do contrato de trabalho e o STF, no julgamento do MI 708, afirmou que o art. 7º da supracitada legislação aplica-se às greves dos servidores públicos nos termos abaixo alinhados:

(...) 6.4. Considerados os parâmetros acima delineados, a par da competência para o dissídio de greve em si, no qual se discuta a abusividade, ou não, da greve, os referidos tribunais, nos âmbitos de sua jurisdição, serão competentes para decidir acerca do mérito do pagamento, ou não, dos dias de paralisação em consonância com a excepcionalidade de que esse juízo se reveste. *Nesse contexto,*

14 Art. 7º Observadas as condições previstas nesta Lei, a participação em greve suspende o contrato de trabalho, devendo as relações obrigacionais, durante o período, ser regidas pelo acordo, convenção, laudo arbitral ou decisão da Justiça do Trabalho.

nos termos do art. 7º da Lei nº 7.783/1989, a deflagração da greve, em princípio, corresponde à suspensão do contrato de trabalho. Como regra geral, portanto, os salários dos dias de paralisação não deverão ser pagos, salvo no caso em que a greve tenha sido provocada justamente por atraso no pagamento aos servidores públicos civis, ou por outras situações excepcionais que justifiquem o afastamento da premissa da suspensão do contrato de trabalho (art. 7º da Lei nº 7.783/1989, in fine). (...) STF. Plenário. MI 708, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 25/10/2007. (grifou-se)

A Suprema Corte ressaltou que o desconto dos dias parados não tem finalidade disciplinar punitiva, tratando-se de ônus inerente ao movimento paredista, assim como a paralisação parcial dos serviços públicos imposta à sociedade é consequência natural do movimento.

Cuida-se do princípio do duplo sacrifício, segundo o qual ambas as partes perdem durante a greve: a coletividade, que é afetada pela não prestação integral dos serviços e pelos danos daí advindos, e o servidor que perde seu salário.

Assevera-se que o administrador público não possui discricionariedade acerca do desconto ou não da remuneração do trabalhador nos dias em que não houve prestação de serviços devido à participação na greve. Caso não haja o desconto, isso representará: enriquecimento sem causa dos servidores que não trabalharam; violação ao princípio da indisponibilidade do interesse público e violação ao princípio da legalidade.

No direito comparado também ocorre o desconto da remuneração dos grevistas, o que tem mobilizado a criação, inclusive, de fundos de greve, como é o caso do Reino Unido (*strike fund*), da França e do Canadá (*fonds de grève*), da Espanha e de diversos países de língua espanhola (*fondo de huelga*) e de Portugal (*fundos de maneo*)¹⁵.

Importante mencionar que a jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho¹⁶ – TST – também considera a greve como hipótese de suspensão contratual (art. 7º da Lei nº 7.783/89), de forma que os dias de paralisação não devem ser remunerados, salvo situações excepcionais, tais como aquelas em que o empregador contribui, mediante conduta recriminável, para que a greve ocorra, ou quando há acordo entre as partes.

Diante disso, o desconto é incabível nas hipóteses em que a greve é oriunda de conduta ilícita do poder público, como por exemplo: se a greve tiver sido provocada por atraso no pagamento aos servidores públicos ou se houver outras circunstâncias excepcionais que justifiquem o afastamento da premissa da suspensão da relação funcional ou de trabalho.

Admite-se, ainda, a possibilidade de compensação dos dias e horas paradas ou mesmo o parcelamento dos descontos, uma vez que se encontram dentro das opções discricionárias do administrador. Ressalte-se, contudo, que não há uma obrigatoriedade de a Administração Pública aceitar a compensação.

1.3.2 Competência judicial

O art. 114, II, da CF, incluído pela Emenda Constitucional 45/04, estabelece que compete à Justiça do Trabalho processar e julgar as ações que envolvam o exercício do direito de greve.

¹⁵ BRASIL. 2016. Supremo Tribunal Federal. RE 693456/RJ. Rel. Min. Dias Toffoli. Julgamento: 27 outubro 2016, p. 21.

¹⁶ (...) O entendimento desta Seção Especializada é o de que, independentemente de a greve ter sido declarada abusiva, ou não, ela suspende o contrato de trabalho (art. 7º da Lei de Greve), razão pela qual não é devido o pagamento dos dias parados. A exceção ocorre em situações excepcionais, tais como aquelas em que o empregador contribui, mediante conduta recriminável, para que a greve ocorra, ou quando há acordo entre as partes, hipóteses não configuradas no caso em tela. (...)

(TST, RO nº 1000229-73.2014.5.02.0000, Relatora a Ministra Dora Maria da Costa, Seção Especializada em Dissídios Coletivos, DEJT 19/12/14).

Entretanto, nos litígios envolvendo servidores públicos com vínculo administrativo a competência é da Justiça Comum, haja vista que o STF, na ADI n. 3.395-6 (relator ministro Nélson Jobim), excluiu da competência ampla fixada no inciso I do art. 114 da CF as relações entre o Poder Público e seus servidores administrativos (DOU, 4.2.2005).

De igual modo no julgamento do MI 708 (Rel. Min. Gilmar Mendes), o STF já havia definido que a competência para julgar questões relativas à greve dos servidores públicos é da Justiça Comum.

Em recente julgado o STF entendeu que a Justiça Comum, federal ou estadual, será competente mesmo que o vínculo do servidor com a Administração Pública direta, autárquica ou fundacional, seja regido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, ou seja, ainda que se trate de empregado público¹⁷.

Excetua-se dessa competência a greve de empregados públicos de empresa pública ou sociedade de economia mista, cuja competência será da Justiça do Trabalho.

2 SEGURANÇA PÚBLICA E CARREIRA POLICIAL

2.1 ASPECTOS GERAIS

A Constituição Federal (art. 144) contemplou a segurança pública como direito de todos e dever do Estado, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, competindo ao Poder Público a regulamentação, a execução e o controle das ações e serviços da segurança pública.

Segundo Bernardo Gonçalves Fernandes (2011, p. 908), sua concretização envolve o exercício do poder de polícia – como atividade limitadora de direitos individuais em prol do interesse público –, mas em sua modalidade especial, isto é, de *segurança*.

Sobre o assunto preleciona J. Cretella Júnior (CRETELLA JÚNIOR, 1989, p. 890):

Sem a garantia constitucional e legal da segurança, o cidadão mal poderia exercer as mencionadas atividades. A inclusão da segurança no rol dos direitos sociais revela a intenção do legislador, cumprindo ao governante, por meio das medidas que tem a seu alcance, oferecer condições de segurança máxima ao cidadão brasileiro e estrangeiro, residente no país, bem como a todo aquele que visite o Brasil, com qualquer tipo de atividade que não perturbe a ordem jurídica, econômica e social.

A segurança estende-se a todo o setor da sociedade, a principiar pela defesa nacional, contra o inimigo externo, cuja competência é da União (art.21, III), completando-se pela segurança pública interna, dever do Estado, mas direito e responsabilidade de todos, exercendo-se para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, mediante a vigilância de vários órgãos, civis e militares (art. 144, caput e incisos I a V)(...)

É cediço que a atividade policial divide-se em duas grandes áreas: administrativa (no sentido estrito) e judiciária. Cabe à polícia administrativa (polícia preventiva, ou ostensiva) a atuação preventiva, ou seja, evitar que o crime aconteça. Já a polícia judiciária (polícia de investigação) atua repressivamente, depois de ocorrido o ilícito penal, exercendo atividades de apuração das infrações penais cometidas, bem como a indicação da autoria.

Desse modo, a carreira policial, constituída pelas: polícia federal, rodoviária federal, ferroviária

¹⁷ A justiça comum, federal ou estadual, é competente para julgar a abusividade de greve de servidores públicos celetistas da administração direta, autarquias e fundações de direito público. STF. Plenário. RE 846854/SP, rel. orig. Min. Luiz Fux, red. p/ o ac. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 1º/8/2017 (repercussão geral) (Info 871).

ria federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares, é o braço armado do Estado para realizar a segurança pública e as Forças Armadas são o braço armado do Estado para garantir a segurança nacional.

Diante da relevância de suas funções e considerando que se trata de uma atividade que não pode ser exercida pela iniciativa privada, considera-se que a atividade policial é uma “carreira de Estado”. A atividade policial diferencia-se, contudo, de outras atividades essenciais, como educação e saúde, porque ela não pode ser exercida por particulares. A segurança pública é, portanto, atividade privativa do Estado.

Vale ressaltar que, diante de suas peculiaridades, a Constituição disciplinou as carreiras policiais de forma diferenciada, tratando delas em um capítulo específico, distinto do capítulo dos servidores públicos.

2.2 DIREITO À SINDICALIZAÇÃO E À GREVE PELOS MILITARES

Assim como os demais direitos fundamentais, o direito à sindicalização e à greve não são absolutos, uma vez que a Constituição Federal de 1988, de indubitável caráter democrático, excluiu-os expressamente das carreiras militares, consoante dispõem os arts. 142, §3º, IV¹⁸ e 42, §1º¹⁹.

Saliente-se que a categoria militar é composta pelos membros das Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica), bem como os militares dos Estados, do DF e dos Territórios (membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares).

A aludida proibição se dá em razão da estrutura hierarquizada dos militares, os quais são organizados à base da disciplina e da hierarquia (art. 142, *caput*, CF) e, diante de uma greve, não há como manter a disciplina, tampouco a hierarquia.

Entende-se que a restrição a esses direitos fundamentais estabelecida pelo texto constitucional é legítima, uma vez que guarda relação com os fins da instituição e observância ao princípio da proporcionalidade e aos seus subprincípios.

2.3 DIREITO DE GREVE DOS POLICIAIS CIVIS E DOS SERVIDORES QUE ATUEM NA SEGURANÇA PÚBLICA

2.3.1 Colisão entre direitos fundamentais: direito de greve x direito da coletividade à segurança pública. Teoria da sujeição especial e o princípio da concordância prática

É cediço que a organização e regime jurídico dos policiais civis, embora não se diferencie fundamentalmente do regime dos servidores civis (cujas regras são a eles aplicáveis), reveste-se de notória importância, sendo destacada inclusive constitucionalmente. A importância constitucional das Forças Armadas e das Polícias Militares e Civis levou o constituinte federal a cercar os seus integrantes de garantias e prerro-

18 § 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; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998\)](#)

19 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. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998\)](#)

§ 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98\)](#)

gativas e, no caso dos militares, lhes proibiu a sindicalização e a greve conforme exposto no tópico anterior.

O art. 144, §4º da Constituição Federal elenca as funções desempenhadas pela polícia civil, dentre elas a de polícia judiciária e de apuração de infrações penais, as quais detêm grande relevância e importância no Estado Democrático de Direito.

Ademais, incumbe às carreiras policiais exercer a segurança pública com a finalidade de “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”.

Não se pode olvidar, ainda, da missão pública que é confiada aos policiais civis, uma vez que o cidadão espera que a sua polícia seja compromissada com a causa da segurança pública e com o bem-estar geral.

Diante dessas premissas surge a discussão acerca da constitucionalidade do exercício do direito de greve pelos policiais civis e demais servidores que atuam na área da segurança pública, uma vez que a Carta Magna, ao contrário do que ocorre com os militares, não exclui expressamente o direito de greve desses servidores.

Tal questionamento merece ainda maior relevo face à natureza da função por eles exercida e os prejuízos que a paralisação dessa categoria acarreta para a manutenção da ordem pública, da paz social e a preservação da incolumidade física e patrimonial de toda a coletividade.

Tem-se, portanto, uma aparente colisão entre o direito de greve e o direito de toda a sociedade à segurança pública, cuja efetivação é um dever do Estado através de seus órgãos policiais descritos no art. 144 da CF.

Cumprе salientar que se trata de um conflito entre direitos fundamentais assegurados constitucionalmente.

De acordo com a doutrina, os direitos fundamentais possuem natureza de princípios, isto é, mandamentos de otimização, nas palavras de Robert Alexy, a serem realizados na maior medida possível, conforme as possibilidades fáticas e jurídicas do caso concreto, sendo certo que o conflito entre eles deve ser solucionado por meio da técnica do sopesamento ou ponderação.

A ponderação é uma técnica hermenêutica destinada a solucionar conflitos de direitos fundamentais, os quais compõem os chamados *hard cases* ou “casos difíceis”, pois a solução não é encontrada aprioristicamente na norma legal, mas sim nas peculiaridades do caso concreto. Assim, o intérprete contrapõe os princípios de direito fundamental, sopesando-os no caso concreto, para que nenhum deles sucumba totalmente, mas apenas ceda, em maior ou menor grau, em favor do outro.

A técnica ora estudada retrata o princípio da nova hermenêutica constitucional denominado de concordância prática ou harmonização. Nas palavras de Canotilho (CANOTILHO, 1993, p. 228):

O princípio da concordância prática impõe a coordenação e combinação dos bens jurídicos em conflito ou em concorrência de forma a evitar o sacrifício total de uns em relação aos outros. O campo de eleição do princípio da concordância prática tem sido, até agora, o dos direitos fundamentais (colisão entre direitos fundamentais ou entre direitos fundamentais e bens jurídicos constitucionalmente protegidos). Subjacente a este princípio está a idéia do igual valor dos bens constitucionais, e não uma diferença de hierarquia que impede, como solução, o sacrifício de uns em relação aos outros, e impõe o estabelecimento de limites e condicionamentos recíprocos, de forma a conseguir uma harmonização ou concordância prática entre estes bens.

Antes de se analisar qual direito deve ceder em maior grau no conflito ora em tela, importa trazer a lume a possibilidade de, em algumas situações, haver restrição de direitos fundamentais em virtude de seus titulares encontrarem-se em uma posição singular frente aos Poderes Públicos.

Trata-se da teoria da sujeição especial, pela qual os agentes públicos estão sujeitos a regime de menor liberdade em relação aos indivíduos comuns, o que legitima a redução da extensão dos direitos fundamentais dos servidores públicos quando no exercício de suas funções, tomando por base o interesse público materializado no cargo. Assim, sempre que estiver em confronto um direito fundamental de um servidor público e o interesse coletivo na matéria, este último deverá prevalecer, considerando que, no exercício de sua função, o servidor público deve contas à sociedade.

Nesse sentido, Gilmar Mendes (MENDES, 2015, p. 189) leciona que:

Há pessoas que se vinculam aos poderes estatais de forma marcada pela sujeição, submetendo-se a uma mais intensa medida de interferência sobre os seus direitos fundamentais. Nota-se nesses casos uma duradora inserção do indivíduo na esfera organizativa da Administração. ‘A existência de uma relação desse tipo atua como título legitimador para limitar os direitos fundamentais, isto é, justifica por si só possíveis limitações dos direitos dos que fazem parte dela.’

Não há dúvidas de que os integrantes das carreiras policiais possuem um vínculo jurídico especial com o ente estatal ante as especificidades de suas funções, o que lhes confere direitos e deveres diferenciados, consoante se infere do voto do ministro Alexandre de Moraes no julgamento do ARE – Agravo em Recurso Extraordinário - 654.432 GO:

A Segurança Pública é privativa do Estado e, portanto, tratada de maneira diferenciada pelo texto constitucional. E é diferenciada para o bônus e para o ônus, pois, no momento em que há a opção pelo ingresso na carreira policial, a pessoa sabe que estará integrando uma carreira de Estado com regime especial, que possui regime de trabalho diferenciado, por escala, hierarquia e disciplina, existentes em todos os ramos policiais, e não somente como se propala na polícia militar, aposentadoria especial (e, insisto no que já vinha defendendo como Ministro da Justiça, a necessidade de todas as carreiras policiais preservarem a aposentadoria especial em virtude da singularidade, importância e imprescindibilidade da atividade), porte de arma para poderem andar armados 24 horas por dia, ao mesmo tempo em que têm a obrigação legal de intervir e realizar toda e qualquer prisão de alguém em situação de flagrante delito. (...)

No tocante ao direito de greve, o art. 37, VII, c/c art. 9º, §1º da Carta política de 1988 evidenciam seu caráter relativo, uma vez que remetem à legislação infraconstitucional, conferindo-lhe o poder de limitar seu exercício nos serviços ou atividades essenciais a fim de assegurar o atendimento das necessidades inadiáveis da sociedade.

Em que pese não haja lei vedando expressamente o movimento paredista aos policiais civis, a interpretação teleológica e unitária da Constituição leva a crer que suas atividades não podem ser paralisadas, ainda que parcialmente.

Isso porque compete ao Estado o exercício do monopólio da força física através de seus órgãos de segurança pública. Sendo assim, as carreiras policiais são carreiras de Estado sem similar na iniciativa privada, pois, ao contrário do que ocorre com a saúde e educação, igualmente essenciais à coletividade, suas funções de prevenção e repressão das infrações penais não podem ser complementadas ou substituídas por atividades privadas.

Além disso, a persecução processual penal de titularidade do Ministério Público e o exercício da jurisdição criminal pelo Poder Judiciário seriam igualmente paralisados em eventual greve dos policiais civis, uma vez que essas funções estão intrinsecamente relacionadas, o que ensejaria verdadeiro caos jurídico e institucional no Estado.

Outrossim, a greve deriva do direito de reunião e expressão, sendo certo que o art. 5º, XVI, da CF assegura que “todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente”. Tal disposição demonstra a incompatibilidade das manifestações e reuniões reivindicatórias de policiais, os quais não andam desarmados.

A ruptura da segurança pública revela-se tão grave que o constituinte originário demonstrou grande preocupação com a preservação da ordem pública e paz social prevendo algumas medidas de estabilização constitucional, visando à manutenção das instituições democráticas, dentre elas o estado de sítio e o estado de defesa (arts. 136 e 137 da CF), na vigência dos quais admite-se até mesmo a restrição de diversos direitos fundamentais.

Desse modo, não há como compatibilizar a paralisação do braço armado do Estado sem que haja um prejuízo desproporcional à população, colocando em sério risco a segurança pública, a ordem pública e a paz social e, conseqüentemente, o próprio equilíbrio institucional do Estado de Direito.

Portanto, diante do confronto entre o direito de greve de uma categoria e o direito de toda sociedade à segurança pública, conclui-se que aquele deve ser limitado face aos valores protegidos pela Constituição Federal de 1988, conforme demonstrado acima.

Por outro lado, analisando a realidade econômica, social e profissional dos policiais civis e demais servidores que atuam na segurança pública, os quais colocam em risco sua própria vida diariamente em prol da sociedade, é necessário que haja uma forma de reivindicação por um aperfeiçoamento em suas condições de trabalho para que eles não se tornem reféns do Estado, que não raramente oferecem-lhes condições precárias de labor.

Assim, embora não se admita a legítima realização de movimento paredista pelos policiais civis, seus sindicatos devem mediar negociações com o poder público no intuito de conquistarem melhores condições profissionais. Não se pode negar o maior grau de eficácia da greve como instrumento de pressão, porém a especificidade e essencialidade da atividade policial não é conciliável com o movimento paredista, conforme se extrai da interpretação teleológica e unitária da Constituição Federal.

2.3.2 Instrumentos normativos internacionais acerca do tema e a posição do Supremo Tribunal Federal sobre a constitucionalidade da greve deflagrada por policiais civis e integrantes de órgãos da segurança pública

Corroborando a tese defendida alhures acerca da possibilidade de limitação do direito de greve das categorias policiais, faz-se mister mencionar os tratados internacionais de direitos humanos que admitem relativização da mesma espécie a fim de garantir a segurança pública, a ordem e a paz social.

Nesse ínterim, o Pacto de São José da Costa Rica autoriza a privação do exercício do direito de

associação aos membros de carreiras policiais, e a Convenção Europeia de Direitos Humanos admite restrições à liberdade de reunião, associação e sindicalização às carreiras policiais, visando à garantia da segurança pública, à defesa da ordem e à prevenção do crime. E, ainda, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, em seu artigo 22, estabelece expressamente a possibilidade de restrições legais ao exercício do direito de associação aos membros de carreiras policiais, no sentido de proteger a segurança e ordem públicas.

De igual modo, o artigo 1º, item 2 da Convenção n. 154 da OIT²⁰ sobre o incentivo à negociação coletiva (ratificada pelo Brasil) dispõe que “A legislação ou a prática nacionais poderão determinar até que ponto as garantias previstas na presente Convenção são aplicáveis às Forças Armadas e à Polícia.”

No mesmo sentido, tem-se o artigo 1, item 3 da Convenção n. 151 da OIT²¹ (ratificada pelo Brasil), que versa sobre as relações de trabalho na Administração Pública, notadamente acerca da liberdade sindical. Ao passo em que o artigo 9²² do citado diploma já excepciona a amplitude dos direitos civis e políticos essenciais ao exercício da liberdade sindical de determinadas categorias de trabalhadores da administração pública em razão das funções por eles exercidas e das obrigações referentes aos seus estatutos.

O Supremo Tribunal Federal, em recente decisão proferida no julgamento do ARE 654.432/GO, em que se discutia o exercício do direito de greve por servidores da Polícia Civil do Estado de Goiás, cujo redator foi o Ministro Alexandre de Moraes, 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 Código de Processo Civil, para vocalização dos interesses da categoria.

Após ponderar o tratamento diferenciado ao qual a carreira policial é submetida, o Tribunal afirmou expressamente que, ao decidir que os policiais civis não possuem direito de greve, não estava aplicando o art. 142, § 3º, IV, da CF/88 por analogia a eles, mas sim por força dos princípios constitucionais que regem os órgãos de segurança pública.

Em seu voto, o ministro Alexandre de Moraes buscou enfatizar quais os interesses e direitos que estavam em conflito:

- Não se trata, portanto, e faço questão de insistir nesse aspecto, do balanceamento entre o direito de greve e a continuidade do serviço público, mas sim entre o direito de greve e o direito de toda a sociedade à segurança pública e a manutenção da ordem pública e paz social, cujos reflexos e consequências são tão importantes, que são tratados no “sistema constitucional das crises”, com a possibilidade, repita-se, de decretação de Estado de Defesa e Estado de Sítio.
- Não tenho dúvidas de que, nessa hipótese, há a prevalência do interesse público e do interesse social sobre o interesse individual de uma categoria.

Além disso, asseverou que a prevalência do interesse público e social na garantia da segurança pública é plenamente compatível com a interpretação teleológica do texto constitucional, em especial dos artigos 9º, § 1º, e 37 da CF, argumentando que:

20 http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/LEGIS/CLT/OIT/OIT_154.html Acesso em: 25 maio 2019.

21 http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/LEGIS/CLT/OIT/OIT_151.html#151 Acesso em: 25 maio 2019.

22 Artigo 9: Os trabalhadores da Administração Pública devem usufruir, como os outros trabalhadores, dos direitos civis e políticos que são essenciais ao exercício normal da liberdade sindical, com a única reserva das obrigações referentes ao seu estatuto e à natureza das funções que exercem.

A própria Constituição Federal não deixa dúvidas, portanto, quanto ao estabelecimento da relatividade do exercício do Direito de Greve aos servidores públicos, permitindo:

- (a) o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade;
- (b) o estabelecimento dos termos e limites do exercício desse direito ao gênero “servidores públicos”.

Dessa maneira, as restrições ao exercício do direito de greve aos servidores públicos são constitucionalmente possíveis, seja pelo estabelecimento de termos condicionais específicos ou limites parciais a todos os servidores públicos (gênero), seja por estabelecimento de limites totais a determinadas carreiras (espécies), como na hipótese em questão para as carreiras policiais, em virtude do atendimento às “necessidades inadiáveis da comunidade”, como determina o mandamento do artigo 9º do texto constitucional.

O estabelecimento do limite total para as carreiras policiais, ou seja, a vedação ao exercício do direito de greve a uma das espécies do funcionalismo público, é absolutamente compatível com as restrições possíveis pelo texto constitucional e não suprime de maneira absoluta o direito de greve estabelecido para o gênero “servidores públicos”, pois a constitucionalidade do direito de greve pelos servidores públicos não veda a necessidade de se examinar a compatibilidade de seu exercício com a natureza das atividades públicas essenciais como as carreiras policiais.

O eminente redator ressaltou, ainda, a relevância dada pela Carta Magna de 1988 à garantia da segurança pública, da ordem pública e paz social:

A previsão e a essencialidade dos órgãos de defesa da segurança pública pela Constituição Federal de 1988 demonstraram a importância de suas funções tiveram dupla finalidade nos valores a serem protegidos: (a) atendimento aos reclamos sociais por maior proteção; (b) redução de possibilidade de intervenção das Forças Armadas na segurança interna, como importantes mecanismos de freios e contrapesos para a garantia da Democracia. E, vejam, a seriedade dessa finalidade, pois a cada paralisação das Polícias, há a necessidade de utilização da GLO (Garantia da Lei e da Ordem), banalizando a utilização das Forças Armadas na segurança interna e desprezando a própria essência da norma constitucional, que constitucionalizou as carreiras policiais para evitar essa proliferação.

Na presente hipótese de aparente colisão de direitos, portanto, ao indagarmos quais os valores que a Constituição pretende proteger, não restam dúvidas em afirmar que pretende proteger a imprescindibilidade da garantia da segurança pública, a ordem pública e a paz social, no intuito de impedir qualquer ruptura na normalidade democrática interna.

Posteriormente, a tese fixada acima foi aplicada no julgamento do RE 846.854 de São Paulo, no qual se entendeu que:

(...) as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, CF), pelo que se submetem às restrições firmadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 654.432 (Rel. Min. EDSON FACHIN, redator para acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 5/4/2017).

Vale lembrar que a existência de limites ao exercício do direito constitucional de greve por certas categorias do serviço público já foi discutida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Reclamação 6.568 (Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, Dje de 24/9/2009), que versava sobre a competência da Justiça do Trabalho para processar e julgar dissídio coletivo entre servidores públicos e Administração Pública. Tratava-se de movimento paredista organizado por sindicato de policiais civis do Estado de São Paulo.

Naquela oportunidade, o relator, ministro Eros Grau, afirmou que embora se reconheça o direito de greve aos servidores públicos, isso não dispensa a necessidade de se examinar a compatibilidade de seu exercício com a natureza das atividades públicas e essenciais desenvolvidas por algumas categorias.

Assim, entendeu que:

Os servidores públicos são, seguramente, titulares do direito de greve. Essa é a regra. Ocorre, contudo --- disse-o então e não tenho pejo em ser repetitivo --- que entre os serviços públicos há alguns que a coesão social impõe sejam prestados plenamente, em sua totalidade. Referia-me especialmente aos desenvolvidos por grupos armados. As atividades desenvolvidas pela polícia civil são análogas, para esse efeito, às do militares, em relação aos quais a Constituição expressamente proíbe a greve (art. 142, § 3º, IV).

É certo, além disso, que a relativização do direito de greve não se limita aos policiais civis. A exceção estende-se a outras categorias. Servidores públicos que exercem atividades das quais dependam a manutenção da ordem pública e a segurança pública, a administração da Justiça — onde as carreiras de Estado, cujos membros exercem atividades indelegáveis, inclusive as de exação tributária — e a saúde pública não estão inseridos no elenco dos servidores alcançados por aquele direito. Aqui prevalecerá, a conformar nossa decisão, a doutrina do duplo efeito.

Do exposto, verifica-se que o debate acerca desse relevante tema pelo Supremo Tribunal Federal fora iniciado em 2009, ainda que em caráter de *obiter dictum*, tendo a assertiva de impossibilidade de greve por policiais civis ganhado a adesão expressa e majoritária do colegiado o que, sem dúvidas, refletiu no entendimento atual.

CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, em resposta às indagações que fomentaram este estudo, cabe afirmar, em conclusão, que:

- O exercício do direito de greve pelos policiais civis e demais servidores públicos que atuem diretamente na segurança pública é inconstitucional, tendo em vista os valores consagrados na Constituição da República, notadamente em razão da supremacia do interesse público e social sobre o interesse individual de uma categoria;

- Embora o direito de greve seja um direito fundamental assegurado a todos os trabalhadores, inclusive aos servidores públicos, figurando como instrumento legítimo, lícito e adequado para a reivindicação de melhores condições de trabalho; as restrições ao movimento paredista dos servidores públicos são constitucionalmente possíveis, conforme se extrai dos próprios arts. 9º, §1º e 37, VII, da CF;

- Diante de atividades públicas essenciais como as carreiras policiais, responsáveis pela garantia da segurança pública, ordem pública e da paz social, insuscetível de substituição ou complementação pela iniciativa privada, é inconcebível que o braço armado do Estado faça paralisações que acarretariam prejuízos drásticos e desproporcionais a toda população, colocando em risco até mesmo a estabilidade institucional e a normalidade democrática interna;

- Os integrantes das carreiras policiais possuem um vínculo jurídico especial, isto é, uma sujeição especial com o ente estatal ante as especificidades de suas funções, o que lhes confere direitos e deveres diferenciados. Tal fato legitima a limitação de alguns de seus direitos fundamentais, o que é admitido e previsto por diversos diplomas normativos internacionais, consoante restou demonstrado;

- Frente à colisão entre o direito de greve e o direito de toda a sociedade à segurança pública e à manutenção da ordem pública e paz social, aquele deve ceder em maior grau, a fim de se privilegiar o interesse público;

- “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”, consoante se deduz da interpretação teleológica e unitária da Carta Política de 1988 e do que restou assentado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 654.432/GO;

- Para que os integrantes das carreiras policiais possam expressar as reivindicações da categoria na defesa de seus interesses econômicos e sociais é obrigatória a participação do Poder Público em mediação instaurada pelos órgãos classistas das carreiras de segurança pública, nos termos do art. 165 do Código de Processo Civil.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito administrativo descomplicado*. 24. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016.

BRASIL, 2009. Supremo Tribunal Federal. *Rcl 6.568*. Rel. Min. Eros Grau. Julgamento: 20 maio 2009. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, 25 set. 2009.

BRASIL, 2014. Tribunal Superior do Trabalho. *RO nº 1000229-73.2014.5.02.0000*. Rel. Min. Dora Maria da Costa. Seção Especializada em Dissídios Coletivos. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, 19 dez. 2014.

BRASIL. 2016. Supremo Tribunal Federal. *RE 693456/RJ*. Rel. Min. Dias Toffoli. Julgamento: 27 outubro 2016.

BRASIL. 2017. Supremo Tribunal Federal. *ARE 654432/GO*. Rel. orig. Min. Edson Fachin, red. p/ o ac. Min. Alexandre de Moraes. Julgamento: 05 abril 2017. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, 06 abr. 2017.

BRASIL. 2017. Supremo Tribunal Federal. *RE 846854/SP*. Rel. orig. Min. Luiz Fux, red. p/ o ac. Min. Alexandre de Moraes. Julgamento: 01 agosto 2017.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ: 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 05 dez 2019.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 6. ed. rev. Coimbra: Almedina, 1993 (7. ed., 2003).

CARRION, Valentin. *Comentários à Consolidação das Leis do Trabalho*. 23 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

CARVALHO, Matheus. *Manual de direito administrativo*. 4. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2017.

CONVENÇÃO N. 151 DA OIT. Disponível em: <http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/LEGIS/CLT/OIT/OIT_151.html#151>. Acesso em: 25 maio 2019.

CONVENÇÃO N. 154 DA OIT. Disponível em: <http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/LEGIS/CLT/OIT/OIT_154.htm>. Acesso em: 25 maio 2019.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. 3. ed. Forense, 1989. v. II.

DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 14. ed. São Paulo: LTR, 2015.

- DELGADO, Maurício Godinho. *Direito Coletivo do Trabalho*. 4. ed. São Paulo: LTR, 2011.
- FARIAS, James Magno Araújo. *Direito constitucional do trabalho: sociedade e pós-modernidade*. São Paulo: LTR, 2015.
- FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. Rio de Janeiro:Lumen Juris, 2011.
- LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Curso de Direito do Trabalho*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- SILVA, Alessandro da. Atividades essenciais em sentido lato e em sentido estrito: Uma distinção imprescindível ao pleno exercício do direito de greve. *Revista LTR*, vol. 79, nº 12, dezembro de 2015, p.1516-1522.