

**INSTITUTO ENSINAR BRASIL
FACULDADES UNIFICADAS DE LEOPOLDINA**

ROGÉRIA IVO DE OLIVEIRA

**GREVE DA POLÍCIA CIVIL: UMA ANÁLISE DO FENÔMENO SOCIAL FRENTE À
CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

LEOPOLDINA

2018

**ROGÉRIA IVO DE OLIVEIRA
FACULDADES UNIFICADAS DE LEOPOLDINA**

**GREVE DA POLÍCIA CIVIL: UMA ANÁLISE DO FENÔMENO SOCIAL FRENTE À
CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

**Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Direito das
Faculdades Unificadas de Leopoldina,
como requisito parcial para obtenção do
título de Bacharel em Direito.**

**Área de Concentração: Direito
Constitucional; Direito Administrativo**

**Orientada pelo prof. João Fernando Vieira
da Silva**

**LEOPOLDINA
2018**



FACULDADES UNIFICADAS DE LEOPOLDINA

FOLHA DE APROVAÇÃO

O Trabalho de Conclusão de Curso intitulado: GREVE DA POLÍCIA CIVIL: UMA ANÁLISE DO FENÔMENO SOCIAL FRENTE À CONSTITUIÇÃO FEDERAL, elaborado pelo aluna ROGÉRIA IVO DE OLIVEIRA foi aprovado por todos os membros da Banca Examinadora e aceita pelo curso de Direito das Faculdades Unificadas de Leopoldina, como requisito parcial da obtenção do título de

BACHAREL EM DIREITO

Leopoldina, ____ de dezembro de 2018.

Prof^(a). Orientador(a): _____

Pro^(a). Examinador(a) 1: _____

Prof^(a). Examinador(a) 2: _____

À minha família, por sua capacidade de acreditar em mim. Mãe, seu cuidado e dedicação me deram a esperança para seguir. Pai, sua presença significou segurança e certeza de que não estou sozinha nessa caminhada.

AGRADECIMENTOS

A DEUS, que me deu força e coragem para vencer todos os obstáculos e dificuldades enfrentadas durante o curso, que me socorreu espiritualmente, dando-me serenidade e forças para continuar.

Ao professor João Fernando, meu orientador, por ter acreditado na possibilidade da realização deste trabalho, pela disponibilidade e sugestões que foram preciosas para a concretização desta monografia.

A minha mãe, meu pai, namorado, irmãs, com eles compartilho a realização deste trabalho que é um dos momentos mais importante da minha vida.

A todos dessa instituição que permitiram que eu chegasse onde estou.

As minhas amigas Ana Carolina e Helena que tem grande parcela de contribuição na minha graduação e sempre serei muito grata por isso.

Agradeço especialmente aos professores, que me incentivaram a continuar lutando com garra e coragem e ao desempenho dos mesmos.

RESUMO

A greve é um direito fundamental garantido constitucionalmente, tanto no âmbito privado como no público, e, assim como os demais direitos, ela não é absoluta. O seu exercício deve ser pautado pelas limitações impostas pelo ordenamento jurídico, bem como pelos princípios da legalidade, razoabilidade e proporcionalidade. No âmbito público, devido às peculiaridades inerentes, há maiores restrições; contudo, tal direito não deve ser esvaziado. Ocorre que, a despeito da previsão do artigo 37, VII, da Magna Carta, há ausência de regulamentação, o que enseja a ocorrência de greves. Elas acarretam prejuízos, principalmente quando não há observância dos direitos que devem ser garantidos à coletividade durante o movimento. A finalidade principal será de analisar a constitucionalidade do direito de greve aos servidores públicos que atuam diretamente na área de segurança, a fim de demonstrar os fundamentos democráticos e as consequências dos movimentos paredistas pelo braço armado do Estado, apontando os principais argumentos utilizados na matéria pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento em abril de 2017 do RE 654432 /GO.

Palavras-chave: Greve. Polícia Civil. Constituição Federal.

ABSTRACT

The strike is a fundamental right guaranteed constitutionally, in the private as in the public scope, and, like the other rights, it is not absolute. Its exercise must be guided by the limitations imposed by the legal system, as well as by the principles of legality, reasonableness and proportionality. In the public sphere, due to inherent peculiarities, there are greater restrictions; however, such a right should not be exhausted. It happens that, despite the provisions of Article 37, VII, of the Magna Carta, there is no regulation, which leads to strikes. They lead to losses, especially when there is no observance of the rights that must be guaranteed to the community during the movement. The main purpose will be to analyze the constitutionality of the right to strike for public servants who act directly in the area of security, in order to demonstrate the democratic foundations and consequences of the Wallista movements by the armed arm of the State, pointing out the main arguments used in the matter by the Federal Supreme Court in the April 2017 trial of RE 654432 RG / GO.

KEY-WORDS: Strike. Civil police. federal Constitution

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	08
2. GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO	10
2.1 Reconhecimento do direito	12
2.1.1 Artigo 37, VII: norma de eficácia limitada	13
2.1.2 Mandados de Injunção 670,708 e 712 e a busca de extensão do direito de greve aos demais servidores	14
2.1.3 Lei de Greve	17
2.2 Princípios administrativos conflitantes com o direito de greve	19
3. INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL DA GREVE DA POLÍCIA CIVIL	21
3.1 Principais diferenças entre omissão, lacuna e silêncio eloquente	22
3.2 Analogia x interpretação extensiva	23
4. ENTENDIMENTO DA CORTE CONSTITUCIONAL BRASILEIRA SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DO DIREITO DE GREVE NAS CARREIRAS DE SEGURANÇA PÚBLICA	25
4.1 Repercussão do tema no STF e do entendimento consolidado: Caso da greve dos policiais civis de Goiás (RE 654432RG/GO)	25
4.2 Votos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal	27
5. CONCLUSÃO	30
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	31

1 INTRODUÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Direito das Faculdades Unificadas de Leopoldina, constitui requisito para a aprovação na disciplina de TCC II.

O presente trabalho volta-se para a análise da ausência de norma Constitucional específica que excepcione o direito fundamental de greve dos policiais civis e a vedação desse direito, segundo o entendimento do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário com Agravo 654432. Pretende-se, especificamente, compreender nuances acerca de qual constituiria o objetivo do legislador constituinte originário ao não vedar expressamente esse direito fundamental.

O direito de greve das categorias dos servidores públicos, em especial da carreira dos policiais civis, é um tema de grande relevância jurídica, social e acadêmica, justificando-se sua escolha como objeto de estudo deste trabalho acadêmico.

Em especial, no âmbito jurídico, o tema em questão revela-se extremamente importante vez que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo 654432, por 7 (sete) votos a 3 (três), reafirmou o entendimento de que é inconstitucional o exercício do direito de greve por parte dos policiais civis e os demais servidores públicos que atuem diretamente na área de Segurança Pública.

No Capítulo 2 “Greve no Serviço Público” será analisada a greve que se configura como um fato social, independentemente de ser reconhecida ou não como um direito. Enquanto fato social, não há como precisar seu surgimento, por ser inerente à própria condição humana em face das imposições escravagistas, servis ou trabalhistas impostas. Como direito, ela é oriunda das transformações históricas e sociais, que a fortaleceram.

No Capítulo 3 “Interpretação Constitucional da greve da polícia civil” será analisado o texto Constitucional que proíbe expressamente o exercício do direito de greve aos servidores públicos militares (art. 142, IV, CF/88), porém nada diz com relação aos policiais civis. Diante desse silêncio Constitucional, importante se mostra a distinção entre omissão, lacuna e silencio eloquente, a fim de saber qual o real

entendimento o legislador originário no tocante ao tema objeto de estudo, e o estudo das técnicas integrativas da analogia e a interpretação extensiva.

Por fim, no capítulo 4 “Entendimento da corte constitucional brasileira sobre a constitucionalidade do direito de greve nas carreiras de segurança pública” será analisado o no Recurso Extraordinário com Agravo 654432, assim como o voto de cada ministro, uma vez que a possibilidade do direito a greve dos servidores públicos do ramo da segurança pública tem sido um tema já apreciado nos julgamentos do Supremo Tribunal Federal desde o ano de 2009, e o entendimento que se tem firmado desde então é pela inconstitucionalidade da paralisação das atividades dos policiais civis aplicando-se por analogia a vedação dos policiais militares prevista no art. 142, §3º, IV, da CF/88.

2 GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO

A greve configura-se como um fato social, independentemente de ser reconhecida ou não como um direito. Enquanto fato social, não há como precisar seu surgimento, por ser inerente à própria condição humana em face das imposições escravagistas, servis ou trabalhistas impostas. Como direito, ela é oriunda das transformações históricas e sociais, que a fortaleceram.

Apenas com o advento da Constituição Federal de 1988, a greve adquiriu importância e foi contemplada amplamente como direito, em contraposição às Constituições anteriores, sendo uma garantia pressuposta das sociedades democráticas modernas. Todavia, na prática, existe uma resistência muito grande ao seu exercício. Tal resistência é fortalecida por amplos setores da sociedade, que na maioria das vezes, é desfavorável à greve, devido aos transtornos causados.

Nesse aspecto, a greve militar é vedada pelo ordenamento jurídico brasileiro. E nos serviços e atividades essenciais, bem como no serviço público, sofre restrições, que decorrem de suas características inerentes. No que tange aos serviços e atividades essenciais no âmbito privado, vige a Lei de Greve nº 7.783/89. No serviço público, a omissão legislativa ocasionou discussões, o que levou a questionamentos na via judicial. Na ocasião, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela aplicação da Lei de Greve do setor privado, com as alterações necessárias, enquanto não houver regulamentação.

Além disso, o direito de greve, em especial dos servidores públicos, é limitado pelo princípio da legalidade, da supremacia do interesse público sobre o privado e da continuidade dos serviços públicos. Contudo, a greve é um importante direito conquistado. Ela é necessária e essencial sob pena de sua inexistência acarretar imposições e a não garantia de direitos mínimos aos trabalhadores. Por isso, ela deve ser garantida e regulamentada em todos os segmentos. Tal regulamentação, todavia, deve restringir o mínimo necessário.

O direito de greve deve ser garantido e exercido nos moldes traçados pela legislação, em consonância com os demais preceitos constitucionais. Todavia, até o presente momento, não foi editada a lei sobre greve nos serviços públicos, o que propicia um cenário favorável a greves desarrazoadas e até mesmo abusivas.

Neste capítulo será analisada a greve no serviço público, sob diversos aspectos: o reconhecimento do direito; a eficácia do inciso VII, do artigo 37; os

mandados de injunção 670, 708 e 712; a Lei de Greve; a contraposição a princípios administrativos.

Cabe esclarecer que a abordagem dos procedimentos metodológicos para o desenvolvimento do presente Trabalho de Conclusão de Curso, conforme as orientações do Manual de Pesquisa da Rede de Ensino Doctum (2017), tratará de três aspectos elementares, a saber: a classificação da pesquisa quanto aos fins; a classificação da pesquisa quanto aos meios e; o tratamento dos dados.

Quanto aos fins, metodologicamente, este estudo tem cunho interdisciplinar, porquanto proponha a relação entre duas disciplinas, quais sejam, do Direito Constitucional e o Direito Administrativo, indicando reflexões sobre o direito de greve. Neste campo, alinha-se à vertente crítico-metodológica, uma vez que pretende analisar conceitualmente um fenômeno jurídico complexo, o qual não pode se reduzir à compreensão dedutiva e sistemática do Direito (GUSTIN; DIAS, 2010, p. 21).

Trata-se, de fato, de uma pesquisa de caráter eminentemente jurídico-compreensivo, já que “utiliza-se do procedimento analítico de decomposição de um problema jurídico em seus diversos aspectos, relações e níveis” (GUSTIN; DIAS, 2010, p. 29), uma vez que, o fenômeno jurídico pesquisado possui grande extensão e o foco desse Trabalho de Conclusão de Curso é a greve dos servidores públicos, em especial a categoria dos policiais civis.

Quanto aos meios, o foco do exame proposto é qualitativo, para o qual importa conteúdo latente dos conceitos sob análise, uma vez que se busca extrair do arcabouço conceitual o significado não aparente dos conceitos analisados. Para tanto, recorre-se a análise de conteúdo, visto que se propõe o contraste entre o sistema analítico de conceitos formulado a partir da concepção de omissão, lacuna e silêncio eloquente.

Neste caso, a análise de conteúdo é verdadeiro procedimento metodológico voltado à coleta (a partir dos marcadores conceituais) e análise dos dados extraídos da análise bibliográfica (GUSTIN; DIAS, 2010, p. 106)

Quanto ao tratamento de dados, o estudo proposto volta-se às fontes secundárias, notadamente, bibliográficas e documentais, de base metodológica concebida a partir da análise de conteúdo, mediante a que se buscará compreender o caráter dinâmico do processo de determinação do significado de textos, o que inclui tanto a dimensão do sentido quanto a de referência.

2.1 Reconhecimento do direito

Inicialmente, para a melhor compreensão do direito de greve dos servidores públicos, torna-se necessário estabelecer a concepção de serviço público e de servidores públicos.

No ordenamento jurídico brasileiro, uma parte da doutrina adota a concepção ampla de serviço público e outra a concepção restrita. Assim assegura Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2017, p.132):

Não é tarefa fácil definir o serviço público, pois a sua noção sofreu consideráveis transformações no decurso do tempo, quer no que diz respeito aos seus elementos constitutivos, quer no que concerne à sua abrangência. Além disso, alguns autores adotam conceito amplo, enquanto outros preferem um conceito restrito. Nas duas hipóteses, combinam-se, em geral, três elementos para a definição: o material (atividades de interesse coletivo), o subjetivo (presença do Estado) e o formal (procedimento de direito público).

Nesse contexto, são importantes os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello (2014, p.692):

Serviço público é 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 resta 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.

Portanto, o serviço público é prestado pelo Estado em regra, e por particulares quando o Estado assim determinar. De qualquer forma, quem executa o serviço público pelo Estado, via de regra, é considerado agente público. Este é gênero que abrange: Agentes políticos, servidores públicos estatutários, empregados públicos, comissionados, servidores militares, temporários, agentes honoríficos, agentes delegados e agentes credenciados. O Estado age por meio dos agentes públicos que integram a administração pública, que se subdivide em administração direta e indireta. Na primeira, o serviço é prestado de forma direta e exclusiva pelos órgãos públicos, na segunda de forma indireta, por terceiros.

Conforme mencionado, o gênero agentes públicos subdivide-se em categorias, dentre elas, a de servidores públicos. A concepção de servidor público pode ser compreendida de forma ampla ou restrita. Na primeira, abrange os titulares, ainda que em caráter transitório, de cargos, empregos e funções públicas. Na segunda, limita-se às pessoas físicas que titularizam, em caráter permanente, cargo público.

A Constituição Federal de 1988 foi inovadora, pois garantiu ao servidor público civil o direito de greve e de sindicalização. Contudo, é pertinente fazer a ressalva de que o direito de greve, inicialmente, foi garantido nos termos e limites definidos em lei complementar. Posteriormente, com a edição da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, alterou-se a redação do art. 37, VII, da CF, exigindo-se lei específica. Independentemente, da eficácia da norma, que sofreu mudança de entendimento, é importante notar que a Constituição garante, desde a sua promulgação, o direito de greve aos servidores públicos. Apesar da Carta Magna ser democrática e compreender o direito a greve de forma mais ampla que todas as anteriores, ela vedou tal direito para os servidores públicos militares, além do direito de sindicalização (BRASIL,1988). Percebe-se, portanto, que o instituto da greve, no âmbito das relações estritamente públicas, desenvolve-se peculiarmente com restrições e até mesmo negativa do direito, a depender do segmento. Essa situação é acentuada pela já acentuada omissão de legislação específica sobre o tema.

2.1.1 Artigo 37, VII: norma de eficácia limitada

A Constituição Federal de 1988 consagra em seu art 9º o direito de greve, de forma 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” (BRASIL,1988). Assim sendo, os trabalhadores da iniciativa privada, regidos pela CLT, possuem o direito de greve assegurado constitucionalmente e regulamentado pela Lei 7.783/1989. Não obstante, aos servidores públicos, relativamente ao exercício do direito de greve, o tratamento constitucional foi diverso. O art. 37, VII, condicionou o pleno exercício do direito de greve dos servidores públicos estatutários à edição de lei específica: “o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)” (BRASIL,1988).

Portanto, segundo a Constituição Federal, a Administração pública, direta e indireta, de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios observará que o direito de greve será exercido nos termos e limites definidos em lei específica.

Nesse sentido, percebe-se que a classificação da norma quanto à sua eficácia é limitada, uma vez que, embora tenha condições de produzir todos os seus

efeitos, no setor privado, a partir da promulgação da Constituição, no setor público só pode produzir efeitos a partir da interferência do legislador, ou seja, necessita ser regulamentado.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Mandado de Injunção nº 712 (BRASIL, 2007) referindo-se à classificação da eficácia das normas constitucionais, aponta que o art. 37, VII, da CF/88, é uma norma de eficácia limitada, ou seja, a norma constitucional possui eficácia imediata e plena, produzindo plenos efeitos, até a edição de posterior norma infraconstitucional que regule a matéria e estabeleça o modo de exercício e as restrições, caso sejam pertinentes, tendo esse direito seu alcance reduzido.

Diante do exposto cabe a passagem de José Afonso da Silva (2014, p. 307), que vai de encontro ao entendimento do Supremo Tribunal Federal, considerando a norma como de eficácia limitada:

O que se espera, como sempre aconteceu, é que os próprios trabalhadores promovam o atendimento dessas necessidades inadiáveis da comunidade, até para não tê-la contra si. Contudo, o constituinte ainda não teve a coragem de admitir o amplo direito de greve aos servidores públicos, pois, em relação a estes, submeteu o exercício desse direito aos termos e limites definidos em lei específica (art. 37, VII).

Nesse sentido, pacífico torna-se o entendimento de que o artigo 37, VII da Constituição Federal é uma norma de eficácia limitada, tendo assim aplicabilidade direta e imediata, mas não integral. A polêmica se circunscreve ao exercício efetivo do direito a greve em função da lacuna de lei regulamentadora da greve no serviço público. Diante de tal lacuna, obedecendo a entendimento do Supremo Tribunal Federal, aplica-se, analogicamente, a lei de greve do setor privado.

2.1.2 Mandados de Injunção 670, 708 e 712 e a busca de extensão do direito de greve aos demais servidores

O artigo 5º, LXXI, CF/88 estabelece que “conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania” (BRASIL,1988), nesse sentido o mandado de injunção trata-se de um remédio constitucional introduzido pelo Constituinte originário, para sanar com a inefetividade das normas constitucionais.

Como a greve, no setor público, segundo art 37,VII, CF/88, depende de lei específica e esta ainda não foi editada, foram ajuizados os Mandados de Injunção 670, 708 e 712, respectivamente, pelo Sindicato dos Servidores Policiais Cíveis do Estado do Espírito Santo (SINDPOL), pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município de João Pessoa (SINTEM) e pelo Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado do Pará (SINJEP).

Em tais casos, o Supremo Tribunal Federal decidiu, por unanimidade, declarar a omissão legislativa quanto ao dever constitucional em editar lei que regulamente o exercício do direito de greve no setor público e, por maioria, aplicar ao setor, no que couber, a lei de greve vigente no setor privado (Lei nº 7.783/89). Os sindicatos na ocasião buscavam assegurar o direito de greve para seus filiados e reclamavam da omissão legislativa do Congresso Nacional em regulamentar a matéria.

Ao resumir o tema, o ministro Celso de Mello salientou que:

não mais se pode tolerar, sob pena de fraudar-se a vontade da Constituição, esse estado de continuada, inaceitável, irrazoável e abusiva inércia do Congresso Nacional, cuja omissão, além de lesiva ao direito dos servidores públicos civis - a quem se vem negando, arbitrariamente, o exercício do direito de greve, já assegurado pelo texto constitucional -, traduz um incompreensível sentimento de desprezo pela autoridade, pelo valor e pelo alto significado de que se reveste a Constituição da República (BRASIL,2007)

Assim, o posicionamento do STF passou a ser fundamentado na inércia do legislador, em virtude da ausência de norma no impedimento do exercício de direitos e liberdades constitucionais. Cabe ressaltar que a aplicação da lei não se restringiu apenas aos impetrantes, mas se estendeu a todo funcionalismo público, uma vez que o Supremo Tribunal Federal adota a teoria concretista intermediária quanto aos efeitos da decisão do Mandado de injunção, tendo assim na referida decisão judicial efeitos erga omnes.

Cabe ressaltar que a teoria concretista intermediária no que diz respeito a normas constitucionais de aplicabilidade limitada diz que a decisão do STF pode fixar um prazo para o Poder Público resolver a questão ou emitir uma decisão provisória que pode ser modificada por lei ou Emenda Constitucional. Lembremos que eficácia se subdivide em efetividade e aplicabilidade. Eficácia é o atributo de uma norma, vigente e válida, produzir efeitos. Efetividade é a eficácia social, ou seja, a aderência das pessoas a um comando legal. Aplicabilidade é a análise do efeito concreto da norma no caso a caso.

Contudo, observa-se um regime de greve mais severo, a depender do caso concreto, e do tipo de serviço ou atividade essencial, uma vez que, os artigos 9º ao 11º da lei 7.783/89 são considerados como um rol meramente exemplificativo.

Não obstante, em momento seguinte, e restringindo a decisão tomada nos referidos mandados de injunção, o STF entendeu que alguns serviços públicos, em razão de sua essencialidade para a sociedade, deverão ser prestados em sua totalidade, como é o caso dos serviços de segurança pública, determinando a aplicação da vedação para os militares e, por analogia, a Polícia Civil.

O Supremo Tribunal Federal na Reclamação 6.568 expressou através de seu eminente Relator, Ministro Eros Grau, o entendimento de que, embora reconhecida a constitucionalidade do exercício do direito de greve pelos servidores públicos, tal reconhecimento não dispensaria a necessidade de se examinar a compatibilidade de tal direito com a natureza das atividades públicas e essenciais desenvolvidas por certas categorias. Afirmou o relator naquela oportunidade:

Os servidores públicos são, seguramente, titulares do direito de greve. Essa é a regra. Ocorre, contudo 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. (BRASIL, 2009)

A ministra Cármen Lúcia, julgou improcedente a Reclamação 17915 (BRASIL, 2015), ajuizada pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) sobre a greve deflagrada por policiais militares. Ao decidir a reclamação, a ministra Cármen Lúcia indicou que o caso específico não trata de direito a greve de servidores públicos, mas sim de vedação a greve de militares imposta pela Constituição Federal (artigo 142, parágrafo 3, inciso IV, combinado com o artigo 42, parágrafo 1º). Em suas palavras, sinalizando o entendimento, de que o militar não tem as condições jurídicas pessoais, de fato e de direito para declarar greve, decidiu da seguinte forma a RCL 17915 (BRASIL, 2014):

O militar, portanto, não apresenta condição jurídica de servidor cujo direito esteja inviabilizado pela ausência de norma regulamentadora de direito constitucionalmente assegurado, não tendo sido beneficiado pelas decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nos Mandados de Injunção 670 e 708.

Com esta decisão, os militares ficam desprovidos do direito à greve não apenas por dispositivo constitucional, mas também por interpretação jurisprudencial, uma vez que não se enquadram, por força constitucional, como servidores beneficiados das decisões proferidas pelo STF para que sejam regulados pela lei de greve. Este tema será melhor desenvolvido ao longo deste texto.

2.1.3 Lei de Greve

A lei de greve surge no setor público a partir do julgamento dos Mandados de Injunção 670, 708 e 712, que foram impetrados Supremo Tribunal Federal com o escopo de assegurar o direito de greve para os seus filiados diante da falta de norma infraconstitucional regulamentando o exercício do direito de greve.

O Supremo Tribunal Federal nesse julgamento declara a omissão legislativa e decide que, enquanto não for editada a lei específica regulamentando a greve no funcionalismo público, aplica-se, no que couber, a lei 7.783/89 que regulamenta a greve no setor privado.

A greve no serviço público e privado são prestadas de maneira diferente, devido às peculiaridades daquele é vedada, por exemplo, a paralisação total dos serviços públicos, sendo facultada a parcial; deve-se manter equipes de servidores para que haja a regular continuidade do serviço público prestado a fim de que não se configure greve abusiva; o aviso deve ser feito com 72 horas de antecedência, e além do empregador, é obrigatório o anúncio da greve também para o conhecimento dos usuários.

Sobre essa diferença do direito de greve no setor público e no setor privado aponta José dos Santos Carvalho Filho (2017, p. 819):

O direito de greve constitui, por sua própria natureza, uma exceção dentro do funcionalismo público, e isso porque, para os serviços públicos, administrativos ou não, incide o princípio da continuidade. Desse modo, esse direito não poderá ter a mesma amplitude do idêntico direito outorgado aos empregados da iniciativa privada. Parece-nos, pois, que é a lei ordinária específica que vai fixar o real conteúdo do direito, e, se ainda não tem conteúdo, o direito sequer existe, não podendo ser exercido, como naturalmente se extrai da hipótese.

Em que pese à importância decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, para o setor público, o direito de greve não se trata de um direito ilimitado, pois há a restrição da greve nos serviços ou atividades essenciais, hipótese em que o exercício do direito de greve deve observar os estritos limites fixados naquela lei. Lembremos que não existem direitos fundamentais absolutos e que o direito não pode ser utilizado de maneira que se transforme em abuso de direito.

A segurança pública está assegurada na categoria dos serviços essenciais, não podendo, portanto ser delegada, tornando-a assim função exclusivamente estatal. Nesse sentido, remete-se a questão da definição da essencialidade dos serviços que deverão ser mantidos, ou seja, que não poderão gozar plenamente do exercício do direito de greve. Em tese, essenciais são os serviços, na medida em que permanentes são as necessidades que eles satisfazem.

Nesse sentido, a carreira policial, por si só, é diferenciada, tendo em vista que seu importante papel social de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, como aponta o art 144 da CF/88 (BRASIL, 1988). Sabe-se que não é possível a substituição das carreiras policiais pela atividade privada, uma vez que esta é essencial para garantir a segurança pública, a ordem pública e a paz social. Não há possibilidade razoável de algum outro órgão da iniciativa privada suprir completamente essa atividade estatal essencial exercida pela Polícia em prol da Sociedade.

A categoria dos funcionários que exercem a segurança pública é dotada de essencialidade para o Estado. Apesar desses agentes, em especial a polícia Civil, não serem proibidos constitucionalmente, através de um dispositivo, de fazerem greve, como são os funcionários das Forças armadas, é preciso reconhecer a analogia dessas funções, pois aqueles são para o Estado o que estes representam para o país, ou seja, o meio de assegurar a paz e a segurança do coletivo.

Ressalta-se que apesar dos policiais civis serem servidores públicos, as suas atividades são totalmente diferenciadas, e considerando que sua missão é manter a paz social não se pode admitir que suas reivindicações resultem em abuso de poder e rebeliões, ou ainda, permitir que, a paralisação de quem deveria proteger, deixe a sociedade vulnerável aos diversos riscos.

2.2 Princípios administrativos conflitantes com o direito de greve

O direito de greve não é absoluto, seu exercício deve ser garantido de acordo com os preceitos que norteiam o ordenamento jurídico brasileiro, sendo, por vezes, objeto de intensa filtragem constitucional e ponderação de interesses. As limitações impostas ao exercício do movimento grevista decorrem da observância da lei e dos princípios administrativos. A garantia do exercício de tal direito, bem como as limitações impostas, constituem corolário do Estado Democrático de Direito.

Um dos princípios administrativos que restringem o caráter absoluto do direito de greve é o da supremacia do interesse público sobre o privado. O fundamento de existência desse princípio reside na atuação estatal em prol da coletividade. Os interesses particulares devem ser mitigados em face do interesse público.

Sobre o princípio da Supremacia do interesse público sobre o privado, Matheus Carvalho aponta (2014, p. 58):

O interesse público é supremo sobre o interesse particular, e todas as condutas estatais têm como finalidade a satisfação das necessidades coletivas. Neste sentido, os interesses da sociedade devem prevalecer diante das necessidades específicas dos indivíduos, havendo a sobreposição das garantias do corpo coletivo, quando em conflito com as necessidades de um cidadão, se analisado isoladamente.

Esse princípio é de suma importância, uma vez que o objetivo fundamental da Administração é atingir o bem comum, os interesses coletivos prevalecem sobre os individuais em uma relação de verticalidade. É dele que decorre o princípio da indisponibilidade do interesse público pela Administração e também o da continuidade dos serviços públicos. O princípio da continuidade dos serviços públicos fundamenta-se na obrigatoriedade de prestação da atividade pública, que decorre da indisponibilidade do interesse público, pela Administração, em face das necessidades permanentes e inadiáveis da sociedade.

Em decorrência do princípio da continuidade dos serviços públicos, o direito de greve é restringido. Ambos sofrem limitações para que tanto os interesses da sociedade como o dos servidores sejam satisfeitos. Para que isso ocorra, é fundamental que haja uma harmonização do direito com as necessidades do serviço público.

O princípio da Continuidade dos serviços públicos também guarda relação com o princípio da eficiência, pois um dos aspectos da qualidade dos serviços públicos é justamente que eles sejam contínuos e efetivos.

A respeito do princípio da eficiência, a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2017, p. 114) aponta que um dos desdobramentos desse princípio é a relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, com o objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Analisando os princípios destacados percebe-se que, em algumas hipóteses, como é o caso do direito de greve, acaba sendo limitado, pois busca-se assegurar o interesse maior da coletividade.

É preciso ressaltar que a greve, por si, já é uma exceção ao princípio da continuidade dos serviços públicos. Porém há situações em que um princípio deverá ser mitigado em detrimento do outro. É o que ocorre com relação a greve dos policiais, uma vez que, suas atividades são totalmente diferenciadas pois, considerando que sua missão é manter a paz social não se pode admitir que suas reivindicações resultem em abuso de poder e rebeliões, ou ainda, permitir que, a paralisação de quem deveria proteger, deixem a sociedade vulnerável aos diversos riscos. Neste caso, utilizando-se da razoabilidade e da proporcionalidade, sobrepondo, nesta situação, o princípio da continuidade do serviço público sobre o direito de greve.

3 INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL DA GREVE DA POLÍCIA CIVIL

A Constituição Federal assegura em seu artigo 9º do direito de greve. Contudo, seu §1º estabelece que “a lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade” (BRASIL,1988). A lei a qual esse parágrafo se refere é a lei 7.783/89, que conceitua o direito de greve em seu artigo 2º, nos seguintes termos: “Para os fins desta Lei, considera-se legítimo exercício do direito de greve a suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador” (BRASIL,1989).

Seguindo esse entendimento, o autor Sérgio Pinto Martins (2011, p. 868) esclarece cada aspecto do direito de greve da seguinte forma:

Trata-se de suspensão coletiva, pois a suspensão do trabalho por apenas uma pessoas não irá constituir greve, a suspensão do trabalho deve ser temporária e não definitiva, visto que se for por prazo indeterminado poderá acarretar a cessação do contrato de trabalho e que a paralisação deverá ser feita de maneira pacífica, sendo vedado o emprego de violência. As reivindicações deverão ser feitas com ordem, sem qualquer violência a pessoas ou coisas.

Os serviços públicos constituem as atividades desenvolvidas em função administrativa, prestado à coletividade, sob o regime de Direito Público, de acordo com a legislação. Nesse sentido, cabe a passagem do autor Matheus Carvalho (2014, p. 588):

Portanto, pode-se definir que será considerado serviço público toda atividade executada pelo Estado de forma a promover à sociedade uma comodidade ou utilidade, usufruída individualmente pelos cidadãos, visando ao interesse público, gozando das prerrogativas decorrentes da supremacia estatal e sujeições justificadas pela indisponibilidade do interesse público. Por fim, a atividade deve ser prestada pelo poder público, de forma direta ou mediante delegação a particulares que atuarão por sua conta e risco.

Nesse contexto, a autora Hely Lopes Meirelles (2013, p. 925), classificando os serviços públicos quanto à essencialidade, dispõe que:

Serviços públicos propriamente ditos: são aqueles cuja prestação deve ser feita de forma privativa pelo Poder Público e, portanto, não podem ser delegados, em razão de sua essencialidade. Como exemplo, a segurança pública, defesa nacional. Serviços públicos de utilidade pública: são aqueles não essenciais, podendo ser prestados diretamente ou não pelo Poder Público. Como exemplo, o transporte coletivo.

Diante dessa classificação, percebe-se que a segurança pública está assegurada na categoria dos serviços essenciais, não podendo, portanto ser delegada, tornando-a assim função exclusivamente estatal. Nesse sentido, remete-

se a questão da definição da essencialidade dos serviços que deverão ser mantidos, ou seja, que não poderão gozar plenamente do exercício do direito de greve. Em tese, essenciais são os serviços, na medida em que permanentes são as necessidades que eles satisfazem. Do outro lado, encontra-se o direito de greve que está associado à defesa de direito coletivo, exercido para a obtenção de melhores condições de trabalho.

Nesse contexto, a Constituição proíbe expressamente o exercício do direito de greve aos servidores públicos militares (art. 142, IV, CF/88), porém nada diz com relação aos policiais civis. Diante desse silêncio Constitucional, importante se mostra a distinção entre omissão, lacuna e silêncio eloquente, a fim de saber qual o real entendimento o legislador originário no tocante ao tema objeto de estudo, e o estudo das técnicas integrativas da analogia e a interpretação extensiva.

3.1 Principais diferenças entre omissão, lacuna e silêncio eloquente

A omissão da lei ocorre quando determinado fato acontece e não há nenhuma previsão legal regulamentando-o. Nesse sentido o artigo 4º da LINDB (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) aponta que “Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito” (BRASIL, 1942).

As omissões resumem-se aos vazios da lei sobre determinado caso, temas que não foram expressamente previstos por dispositivo normativo, podendo o intérprete e aplicador da lei supri-las. A omissão, portanto, só ocorre porque a sociedade é dinâmica e está constante evolução, de maneira que o legislador, que não é onisciente e onipresente, não consegue legislar sobre todas as minúcias da vida que possam gerar controvérsias jurídicas. Em verdade, é impossível a criação de um dispositivo normativo sem fatos anteriores que provoquem sua criação.

Já o silêncio eloquente representa a intenção do legislador em calar-se com relação a determinado tema, ou seja, o legislador não regulamenta determinada matéria porque assim deseja. Portanto, aqui não há que se falar em integração, uma vez que não há o que integrar, pois há um silêncio proposital do legislador.

Por sua vez, a lacuna é um vazio ou uma incompletude do ordenamento legislativo por inexistência de uma norma jurídica aplicada no caso concreto, ou seja, inexistência de dispositivo aplicável ao caso concreto ou de um critério para

que se saiba qual norma aplicar. Diferente da omissão, aqui existe um caso que poderia ter sido tratado por dispositivo normativo, mas a ausência de técnica legislativa permitiu que não fosse criada solução adequada para tal carência. Portanto, a lacuna se caracteriza quando a lei é falha em relação a determinado caso. Segundo Maria Helena Diniz (2003, p. 413):

A lacuna constitui um estado incompleto do sistema que deve ser colmatado ante o princípio da plenitude do ordenamento jurídico. Daí a importante missão do art. 4º da Lei de Introdução ao Código Civil, que dá ao magistrado, impedindo de furtar-se a uma decisão, a possibilidade de integrar ou preencher a lacuna de forma que possa chegar a uma solução adequada.

A lacuna da lei, portanto, é uma omissão involuntária, detectada no texto de uma lei, da regulamentação de determinada espécie de caso. Para resolver essas lacunas, há as técnicas de integração, sendo as mais comuns os costumes, princípios gerais do direito, equidade e analogia. Em que pese à importância de todas essas técnicas citadas, esse projeto de pesquisa focará, de forma mais detida, na analogia, até porque resta como o mecanismo integrativo mais oportuno para as conjecturas aqui tratadas, isto é, buscar solução para a ausência de previsão literal no texto constitucional de regulação quanto à greve de policiais civis.

3.2 Analogia x interpretação extensiva

A aplicação da técnica analógica consiste em aplicar uma disposição legal a um caso não qualificado na norma, mas que possui algo semelhante com o fato por ela previsto. Assegura Paulo Nader (2014, p. 194):

A analogia é um recurso técnico que consiste em se aplicar uma hipótese não prevista pelo legislador a solução por ele apresentada para uma outra hipótese fundamentalmente semelhante não prevista. Destinada à aplicação do direito, analogia, não é fonte formal, porque não cria normas jurídicas, apenas conduz o intérprete ao seu encontro.

É na necessidade que o legislador possui de dar harmonia e coerência ao sistema jurídico que a analogia encontra seu fundamento. Com efeito, sem esse fator de integração do Direito, provavelmente as contradições viriam a comprometer o sistema normativo. Vinculando o aplicador do Direito ao próprio sistema, fica excluída a possibilidade de tratamento diferente a situações basicamente semelhantes.

Para a aplicação da técnica analógica a autora Maria Helena Diniz (2003, p. 451/452), destaca três pontos importantes:

- 1) Que o caso *sub judice* não esteja previsto em norma jurídica. Isto porque direito expresso ou literal disposição legal não abrange analogia esta dilata a aplicação da lei a casos por ela não declarados e que, por identidade de razão devem submeter a ela. A analogia compara e da semelhança conclui pela aplicação da norma ao caso em tela, sendo, portanto, um processo mental. Se houvesse lei regulando o caso, ter-se-ia interpretação extensiva.
- 2) Que o caso não contemplado tenha com o previsto, pelo menos uma relação de semelhança.
- 3) Que o elemento de identidade entre os casos não seja qualquer um, mas sim fundamental ou de fato que levou o legislador a elaborar o dispositivo que estabelece a situação a qual se quer comparar a norma não contemplada. Terá de haver uma verdadeira e real semelhança e a mesma razão entre ambas as situações. Meras semelhanças aparentes, afinidades formais ou identidades relativas a pontos secundários não justificam o emprego da argumentação analógica.

Nesse contexto cabe destacar a diferença entre analogia e interpretação extensiva. Esta é aplicada quando o caso é previsto pela lei diretamente, porém há uma insuficiência verbal, já que a finalidade na lei revela um alcance maior para o enunciado. A má redação do texto é uma das causas que podem levar a não correspondência entre as palavras da lei e seu espírito. Nesse caso não se pode falar em lacuna. Para o procedimento analógico, a lacuna da Lei é pressuposto básico, pois, para tanto, não é possível encaixar dado caso na ordem jurídica, não sendo encontrada solução nem na disposição literal de dispositivos normativos, tampouco no espírito da lei. Nas palavras de Paulo Nader (2014, p. 197):

Na interpretação extensiva, amplia-se a significação das palavras até fazê-las coincidir com o espírito da lei; com a analogia não ocorre esse fato, pois o aplicador não luta contra a insuficiência de um dispositivo, mas com a ausência de dispositivo.

Desse modo, para que se possa cogitar o uso da analogia, é imprescindível indagar antes se há hipótese de lacuna ou de silencio eloquente, já que este é típico das lacunas conscientes, não podendo ser confundido com falha do legislador que necessite ser corrigida pela atividade interpretativa.

Nesse sentido, na possibilidade do direito a greve dos servidores públicos do ramo da segurança pública nos julgamentos da Corte Constitucional, o entendimento que se tem firmado desde então é pela inconstitucionalidade da paralisação das atividades dos policiais civis aplicando-se por analogia a vedação dos policiais militares prevista no art. 142, §3º, IV6, da CF/88.

4. ENTENDIMENTO DA CORTE CONSTITUCIONAL BRASILEIRA SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DO DIREITO DE GREVE NAS CARREIRAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

A possibilidade do direito a greve dos servidores públicos do ramo da segurança pública tem sido um tema já apreciado nos julgamentos do Supremo Tribunal Federal desde o ano de 2009, e o entendimento que se tem firmado desde então é pela inconstitucionalidade da paralisação das atividades dos policiais civis aplicando-se por analogia a vedação dos policiais militares prevista no art. 142, §3º, IV, da CF/88.

Isso porque, partindo de uma interpretação teleológica do referido dispositivo, o limite do direito de greve nas atividades essenciais do Estado tem o escopo de assegurar a segurança e estabilidade social, assim as atividades relacionadas com a segurança pública devem ser exercidas sempre na sua totalidade.

4.1. Repercussão do tema no STF e o entendimento consolidado: caso da greve dos policiais civis de Goiás (RE 654432 RG/GO):

No âmbito jurídico, o tema em questão revela-se extremamente importante vez que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo 654432, por 7 (sete) votos a 3 (três), reafirmou o entendimento de que é inconstitucional o exercício do direito de greve por parte dos policiais civis e os demais servidores públicos que atuem diretamente na área de Segurança Pública.

Cabe ressaltar que o Supremo Tribunal Federal já havia se manifestado no julgamento da Reclamação 6.568, que por analogia, aos policiais civis são aplicáveis as mesmas regras dos militares. Nesse sentido, o Min. Eros Grau na Rcl. 6.568, no tocante aos servidores públicos que exercem atividades relacionadas à manutenção da ordem pública e à segurança pública, asseverou que “as atividades desenvolvidas pela polícia civil são análogas, para esse efeito, às dos militares, em relação aos quais a Constituição expressamente proíbe a greve” (BRASIL,2009)

Nesse sentido, por meio do Recurso Extraordinário com Agravo 654432/GO com repercussão geral, o STF fixou o entendimento de que é defeso o direito de greve a qualquer dos servidores públicos das carreiras policiais, é o teor da decisão:

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. (BRASIL,2017)

Com efeito, através dessa tese, fica vedado o direito de greve aos policiais civis, federais, rodoviários federais, militares, bombeiros e agente penitenciários, uma vez que foram equiparados aos integrantes do Exército, Marinha e Aeronáutica. Na prática, todos os servidores públicos da segurança pública não podem paralisar suas atividades, porque se trata de um serviço essencial para garantir a segurança do país.

Na decisão, também fixou-se o entendimento de obrigatoriedade da participação do Poder Público participar nas mediações instauradas pelos órgãos classistas das carreiras policiais de segurança pública, para por meio da autocomposição dos conflitos negociar os interesses da categoria.

O caso analisado pela Supremo Tribunal Federal através do ARE 654432/GO com agravo contra decisão que negou seguimento do mesmo, foi o paradigma para a questão da legalidade, ou não, do exercício do direito de greve por parte dos policiais civis, diante da ausência de norma regulamentadora, o que permite a interpretação da matéria pelo STF.

O mencionado recurso foi apresentado pela Procuradoria do Estado de Goiás contra acórdão do Tribunal de Justiça local que entendeu como legítima a paralização feita em 2012 por policiais civis goianos.

Nas razões, o recorrente, fundado no art. 102, II, a, da CF/889, apresentou Recurso Extraordinário, alegando-se, em suma, a violação do art. 142, §3º, IV, do mesmo diploma legal. Aduziu que o Supremo Tribunal Federal, apesar de garantir o direito de greve a determinados servidores públicos, entende não ser possível a sua extensão aos integrantes das carreiras de Estado.

No dia 19.04.12, o Plenário do STF reconheceu a repercussão geral da questão constitucional suscitada, haja vista que o direito ilimitado de greve dos policiais civis causaria prejuízos de ordens diversas, com reflexos sociais, econômicos, jurídicos e políticos, que ultrapassariam os interesses subjetivos da causa, nos termos do art. 1.035, §1º, do CPC/15.

Sobre isso, o ministro Ricardo Lewandowski, relator do ARE, destacou

A Constituição Federal garante o exercício do direito de greve dos servidores públicos, observadas as limitações previstas em lei. Contudo, diante da ausência de norma regulamentadora da matéria, sobretudo no que se refere à atividade policial, fica demonstrada a relevância política e jurídica do tema (BRASIL,2017)

O mérito da causa foi julgado no dia 05.04.2017, e baseado na maioria dos votos (resultado: 7 a 3 votos), foi decidido, pela inconstitucionalidade da greve exercida por todos os servidores públicos ocupantes de carreiras no âmbito da segurança pública, uma vez que tal prática gera riscos à própria segurança pública e a manutenção da ordem.

No processo, a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República posicionaram-se contra a greve dos policiais civis e a sua consequente inconstitucionalidade.

4.2. Votos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal

No julgamento, prevaleceu o voto do Ministro Alexandre de Moraes. Para ele, a interpretação teleológica dos arts. 9º, 37, VII, e 144 da Constituição Federal veda a possibilidade do exercício de greve a todas as carreiras policiais previstas no art. 144. Assim, não seria necessário, ademais, utilizar de analogia com o art. 142, § 3º, IV, da CF, relativamente à situação dos policiais militares.

Não se trata, portanto, de analogia à situação prevista no artigo 142, § 3º, IV, da Constituição Federal para as Forças Armadas e extensível pelo artigo 42, § 1º, da CF, aos policiais militares. E, nesse exato ponto, entendo absolutamente possível conciliar as previsões constitucionais de maneira a preservar a segurança, ordem pública e paz social e não aniquilar a previsão de direito de greve aos servidores públicos (BRASIL,2017)

Cabe destacar também que, o referido Ministro explicou que as carreiras policiais são responsáveis por assegurar a segurança pública e a democracia, não sendo razoável a permissão de greves por policiais.

O Ministro ressaltou que a própria Constituição trouxe o art. 144 específico das carreiras policiais, diferentemente dos demais servidores públicos, o que demonstra a relativização do direito de greve, até porque por se tratar de uma carreira permanente ao exercício do estado democrático, por muito mais razão requer um tratamento jurídico diferenciado.

Ainda, no entendimento do mesmo Ministro, na análise da permissão do direito de greve aos ocupantes de carreiras da segurança pública deve ser

ponderado com o direito de toda sociedade à garantia da segurança e da ordem pública, bem da paz social.

Por isso, esses direitos do lado oposto ao direito de greve dos policiais devem prevalecer, uma vez que movimentos de paralisação desse setor do Estado deve levar a ruptura da segurança pública, fato que é perigoso, pois permite a decretação do estado de defesa (art. 136 da CF/88) e em caso de ineficácia dessa medida, será possível a decretação do estado de sítio (art. 137, I, da CF/88). Assim, asseverou o Ministro:

A ruptura da segurança pública é tão grave que a Constituição Federal permite a decretação do Estado de Defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional; inclusive, com a restrição de diversos direitos fundamentais, conforme previsto no artigo 136 do texto constitucional. Caso o próprio Estado de defesa se mostre ineficaz, haverá, inclusive, a possibilidade de decretação do Estado de Sítio, nos termos do inciso I do artigo 137 da Carta Magna (BRASIL, 2017)

Cabe ressaltar, ainda, que conforme o entendimento do STF, a proibição de greve para policiais não se trata de anulação desse direito, mas uma restrição estabelecida pela própria Lei Maior por meio da interpretação teleológica dos dispositivos que tratam da matéria.

Nesse contexto, a Corte interpretou o art. 9º, §1º combinado com o art. 37, VII, ambos da CF/88, para a vedação do direito de greve aos policiais, uma vez que entendimento contrário demonstraria total desrespeito ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

O Ministro Alexandre de Moraes também votou pela obrigatoriedade da 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.

O Ministro Luiz Roberto Barroso também votou contra o direito de greve aos policiais destacando que já existem precedentes do STF no sentido da vedação do direito de greve às carreiras policiais, citando a Rcl 6.568, Rel. Min. Eros Grau, bem como o MI 774 DF, com o relator Min. Gilmar Mendes.

Acrescenta que não há restrição expressa na constituição como existe aos policiais militares, portanto, essa eventual vedação deve ser construído por um fundamento que não seja o normativo expresso.

Nesse entendimento, o Ministro aderiu ao caminho da ponderação entre o direito a greve nos serviços públicos de um lado, e os direitos da sociedade à preservação da ordem pública, da incolumidade dos bens públicos e da integridade física das pessoas em geral, de outro lado. Diante disso, numa ponderação dos valores constitucionais não há como prevalecer com caráter absoluto esse direito de greve para os policiais.

Assim, o Ministro Barroso acompanhou o voto do Ministro Alexandre de Moraes, pela vedação do direito de greve aos policiais, e também pela faculdade da instauração de uma instância de mediação com a intervenção do Poder Judiciário, nos termos do art. 165 do CPC, para a vocalização dos interesses da categoria e busca de acordo com o Poder Público.

Para o Ministro, apesar de entender que os policiais não podem exercer o direito de greve, é, no entanto indispensável, que esta categoria, que em prol do interesse público sofre restrição de um direito fundamental, possa vocalizar a suas reivindicações.

Nessa mesma linha, a favor da proibição da greve pelos policiais, votou a então presidente do STF, ministra Cármen Lúcia, e os ministros Dias Toffoli, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Luiz Fux, os quais salientaram as consequências desastrosas à segurança pública e à paz social gerada por outras greves dessa categoria.

Por outro lado, o Ministro Edson Fachin, relator, negou provimento ao recurso entendendo que é possível o direito de greve aos policiais, mas com restrições como prévia comunicação ao Judiciário e a proibição, do porte de armas e distintivos durante as manifestações.

Tendo em vista a essencialidade do serviço, o exercício limitado do direito de greve por parte dos policiais civis condiciona-se a apreciação prévia do Poder Judiciário que, observadas as condições fixadas no precedente do mandado de injunção 670, deve estabelecer o percentual mínimo de servidores a serem mantidos nas suas funções, vedados o porte de armas e o uso de títulos, uniformes, distintivos, insígnias ou emblemas da corporação por aqueles que venham a aderir ao movimento paredista (BRASIL,2017)

Seguiram o voto do relator os ministros Marco Aurélio e Rosa Weber, os quais entenderam o direito de greve como um direito fundamental a ser mantido e aplicado aos policiais apenas com algumas limitações.

5. CONCLUSÃO

Em suma, o STF entende que os policiais civis e funcionários que atuam na segurança pública, ainda que não ostentem a qualidade de militares não tem direito de greve.

Em que pese exista o argumento de que a proibição completa do exercício do direito de greve acaba por inviabilizar o gozo de um direito fundamental, existindo, dessa forma, ofensa a proporcionalidade com que se deve realizar a restrição a um direito fundamental, há que se contrapor que existem algumas categorias de servidores públicos cujas atividades são essenciais ao funcionamento e à própria existência do Estado, cujas atribuições decorrem diretamente do texto constitucional. Seus integrantes integram as denominadas carreiras de Estado, que, para bem desempenharem suas funções, tem asseguradas algumas prerrogativas e incorrem, em contrapartida, em certas vedações, como é o caso da carreira dos policiais civis.

A prevalência do interesse público e do interesse social na manutenção da segurança pública, da ordem e da paz social sobre o interesse individual de determinada categoria dos servidores públicos – na espécie, as carreiras policiais -, excluindo a possibilidade do exercício do direito de greve, é plenamente compatível com a interpretação teleológica do texto constitucional, em especial dos artigos 9º, § 1º, e 37, VII.

Cabe ressaltar que esse entendimento não é uma novidade, porque diante da ausência de norma regulamentadora específica para a matéria, o STF já vinha em outros casos semelhantes aderindo a uma interpretação mais proeficiente da vedação do direito de greve dos militares.

Nesse sentido por meio do ARE 654432 RG/GO houve uma consolidação da jurisprudência até então adotada quanto a proibição do direito de greve a todos os servidores públicos que preenchem os quadros da segurança pública. Ou seja, a partir do reconhecimento da repercussão geral suscitada no mencionado recurso, o entendimento do STF torna-se obrigatório para todos os tribunais do país, e, com isso, entende-se que houve uma adequação da lei a realidade atual da sociedade, que aponta para maior proteção da segurança pública e da paz social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, 05 de outubro de 1988 (texto compilado). Brasília: Diário Oficial da União, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 13 de março de 2018

BRASIL. *LEI nº 7.783* de 28 de junho de 1989. Brasília: Diário Oficial da União, 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7783.htm> Acesso em 13 de março de 2018

FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de direito administrativo*. 31 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CARVALHO, Matheus. *Manual de direito administrativo*. 1 ed. Salvador: JusPODIVM, 2014.

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

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *MI 670 – 9/ES*. Rel. Min. Maurício Corrêa, julgado em 25 de outubro de 2007. Brasília: Diário de Justiça eletrônico, 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp>> Acesso em: 13 de março de 2018

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *MI 708-0/DF*. Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 25 de outubro de 2007. Brasília: Diário de Justiça eletrônico, 2008. Disponível em : <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp> > Acesso em: 13 de março de 2018

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *MI 712-8/PA*. Rel. Min. Eros Grau, julgado em 25 de outubro de 2007. Brasília: Diário de Justiça eletrônico, 2008. Disponível em : < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=558553>> Acesso em: 13 de março de 2018

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Rcl 6.568/SP*. Rel. Min. Eros Grau, julgado em 21 de maio de 2009. Brasília: Diário de Justiça eletrônico, 2009. Disponível em : <http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/1885_06_compl_recl6568_ementa_acordao_dispositivo_relatorio.pdf> Acesso em: 13 de março de 2018

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Rcl 17915/DF*. Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 02 de fevereiro de 2015. Brasília: Diário de Justiça eletrônico, 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4586160>> Acesso em: 13 de março de 2018

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Sessão plenária de julgamento do ARE 654432/go*. Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 05 de abril de 2017.

Disponível em:

< <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp> > Acesso em: 31 de março de 2018

BRASIL. *Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro*. DECRETO-LEI Nº 4.657, de 04 de setembro de 1942. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 1942. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De14657compilado.htm>.

Acesso em 13 de março de 2018

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, José Afonso. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de introdução à ciência do direito*. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GUSTIN, Miracy B. S.; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)Pensando a Pesquisa Jurídica*. 4 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

NADER, Paulo. *Introdução ao Estudo do Direito*. 36 ed. São Paulo: Forense, 2014.

MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito do trabalho*. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2011. 920p.