

05/04/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 654.432 GOIÁS

RELATOR : **MIN. EDSON FACHIN**
REDATOR DO ACÓRDÃO : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
RECTE.(S) : ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
RECDO.(A/S) : SINDICATO DOS POLICIAIS CIVIS DO ESTADO DE GOIÁS - SINPOL
ADV.(A/S) : BRUNO AURÉLIO RODRIGUES DA SILVA PENA
ADV.(A/S) : KAROLINNE DA SILVA SANTOS PENA
AM. CURIAE. : SINDICATO DOS POLICIAIS CIVIS DE LONDRINA E REGIÃO - SINDIPOL
ADV.(A/S) : EURICO HUMMIG FILHO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE. : SINDICATO DOS POLICIAIS FEDERAIS DO DISTRITO FEDERAL
ADV.(A/S) : RAUL CANAL E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : ANTONIO RODRIGO MACHADO DE SOUSA
AM. CURIAE. : ESTADO DE SAO PAULO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES REPRESENTATIVAS DE PRAÇAS POLICIAIS E BOMBEIROS MILITARES ESTADUAIS - ANASPRA
ADV.(A/S) : RUBENS RODRIGUES FRANCISCO E OUTRO(A/S)

EMENTA: CONSTITUCIONAL. GARANTIA DA SEGURANÇA INTERNA, ORDEM PÚBLICA E PAZ SOCIAL. INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA DOS ART. 9º, § 1º, ART. 37, VII, E ART. 144, DA CF. VEDAÇÃO ABSOLUTA AO EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE AOS SERVIDORES PÚBLICOS INTEGRANTES DAS CARREIRAS DE SEGURANÇA PÚBLICA.

1.A atividade policial é carreira de Estado imprescindível a manutenção da normalidade democrática, sendo impossível sua

ARE 654432 / GO

complementação ou substituição pela atividade privada. A carreira policial é o braço armado do Estado, responsável pela garantia da segurança interna, ordem pública e paz social. E o Estado não faz greve. O Estado em greve é anárquico. A Constituição Federal não permite.

2. Aparente colisão de direitos. Prevalência do interesse público e social na manutenção da segurança interna, da ordem pública e da paz social sobre o interesse individual de determinada categoria de servidores públicos. Impossibilidade absoluta do exercício do direito de greve às carreiras policiais. Interpretação teleológica do texto constitucional, em especial dos artigos 9º, § 1º, 37, VII e 144.

3. Recurso provido, com afirmação de tese de repercussão geral: “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.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência da Senhora Ministra CÁRMEM LÚCIA, em conformidade com a ata de julgamento e as notas taquigráficas, por maioria de votos, apreciando o tema 541 da repercussão geral em dar provimento ao recurso e fixar a seguinte tese: “1 – O exercício do direito de greve, sob qualquer forma ou modalidade, é vedado aos policiais civis e a todos os servidores públicos que atuem diretamente na área de segurança pública. 2 – É obrigatória a participação do Poder Público em mediação instaurada pelos órgãos classistas das carreiras de segurança pública, nos termos do art. 165 do CPC, para vocalização dos interesses da categoria”. Vencidos, no

ARE 654432 / GO

juízo de mérito e na fixação da tese, os Ministros Edson Fachin (Relator), Rosa Weber e Marco Aurélio. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Falaram: pelo recorrido, Sindicato dos Policiais Civis de Goiás – SINDPOL, o Dr. Bruno Aurélio Rodrigues da Silva; pelo *amicus curiae* União, a Ministra Grace Maria Fernandes Mendonça, Advogada-Geral da União; e, pela Procuradoria-Geral da República, o Vice-Procurador-Geral da República, Dr. José Bonifácio Borges de Andrada.

Brasília, 5 de abril de 2017.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES
Redator para acórdão

05/04/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 654.432 GOIÁS

RELATOR : **MIN. EDSON FACHIN**
REDATOR DO ACÓRDÃO : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
RECTE.(S) : **ESTADO DE GOIÁS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS**
RECDO.(A/S) : **SINDICATO DOS POLICIAIS CIVIS DE GOIÁS - SINDPOL**
ADV.(A/S) : **LYNDON JONHSON DOS SANTOS FIGUEIREDO**
AM. CURIAE. : **SINDICATO DOS POLICIAIS CIVIS DE LONDRINA E REGIÃO - SINDIPOL**
ADV.(A/S) : **EURICO HUMMIG FILHO E OUTRO(A/S)**
AM. CURIAE. : **UNIÃO**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AM. CURIAE. : **SINDICATO DOS POLICIAIS FEDERAIS DO DISTRITO FEDERAL**
ADV.(A/S) : **RAUL CANAL E OUTRO(A/S)**
ADV.(A/S) : **ANTONIO RODRIGO MACHADO DE SOUSA**
AM. CURIAE. : **ESTADO DE SAO PAULO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES REPRESENTATIVAS DE PRAÇAS POLICIAIS E BOMBEIROS MILITARES ESTADUAIS - ANASPRA**
ADV.(A/S) : **RUBENS RODRIGUES FRANCISCO E OUTRO(A/S)**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Trata-se de recurso extraordinário interposto em face de acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás que decidiu pela impossibilidade de extensão da vedação constitucional do direito de greve dos policiais militares aos policiais civis, nos termos da seguinte ementa (fls. 267/269):

ARE 654432 / GO

AGRAVO REGIMENTAL. REMESSA OBRIGATÓRIA E APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO DE GREVE. POLICIAIS CIVIS. IMPOSSIBILIDADE DE EXTENSÃO DA VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL DESTINADA AOS MILITARES AOS POLICIAIS CIVIS. AUSÊNCIA DE FATO NOVO RELEVANTE A JUSTIFICAR A MODIFICAÇÃO DO ENTENDIMENTO ESPOSADO NA PROLAÇÃO DO DECISUM. IMPROVIMENTO DO RECURSO.

I- Inexistindo posicionamento vinculante do Supremo Tribunal Federal a respeito do direito de greve dos policiais civis, manifestamente impertinente o pedido de reforma do ato judicial agravado, já que desnecessária qualquer adequação, haja vista a independência funcional dos Órgãos integrantes do Poder Judiciário.

II- Limitando-se o agravante a reiterar os fundamentos desposados no recurso apelatório, impõe-se o improvimento do regimental, porquanto interposto à míngua de elemento novo apto a derruir a fundamentação na qual se apoiou o relator no lançamento da decisão recorrida. AGRAVO REGIMENTAL CONHECIDO E IMPROVIDO.

(TJGO, DUPLO GRAU DE JURISDICAÇÃO 263661-27.2006.8.09.0100, Rel. DES. LUIZ EDUARDO DE SOUSA, 1ª CAMARA CÍVEL, julgado em 21/09/2010, DJe 681 de 15/10/2010)

Contra essa decisão, o Estado de Goiás interpôs recurso extraordinário, alegando, em síntese, que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal estende aos policiais civis a vedação ao direito de greve expressa no art. 142, § 3º, IV, da Constituição Federal.

O Tribunal negou seguimento ao recurso ao fundamento de que esta Corte entende ter eficácia imediata o direito de servidores públicos à greve.

O Ministério Público Federal manifestou-se pelo provimento do recurso.

O Plenário Virtual do Supremo Tribunal Federal reconheceu a

ARE 654432 / GO

existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada, em acórdão assim ementado (fl. 300):

Ementa: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. POLICIAL CIVIL. DIREITO DE GREVE. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL.

(ARE 654432 RG, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, julgado em 19/04/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-092 DIVULG 10-05-2012 PUBLIC 11-05-2012 RDECTRAB v. 19, n. 215, 2012, p. 11-14)

A União (fls. 402-403), o Estado de São Paulo (fls. 421-422), o Sindicato dos Policiais Cíveis de Londrina e Região – SINDIPOL (fls. 346-347), o Sindicato dos Policiais Federais do Distrito Federal – SINDIPOL/DF (fls. 402-403) e a Associação Nacional de Entidades Representativas de Praças Policiais e Bombeiros Militares Estaduais foram admitidos como *amici curiae*.

A União alega que, embora este Tribunal tenha assentado o direito de greve aos servidores públicos, é preciso reconhecer que algumas atividades, por serem essenciais e atenderem a necessidades inadiáveis da coletividade, merecem tratamento diferenciado. Assim, a própria Constituição Federal teria restringido o direito de greve aos militares, restrição que, por analogia, deveria estender-se aos policiais cíveis. Isso porque o “não exercício de suas atividades implica especial dano à coletividade” (fl. 350). Requereu, no mérito, o provimento do extraordinário.

O Estado de São Paulo alega que “há alguns serviços que, para garantir a manutenção da coesão social, devem ser prestados plenamente, não se admitindo paralisações nem mesmo parciais” (fl. 415). É precisamente o que ocorre com os serviços relativos à segurança pública. Assim, sustentando não ser absoluto o direito de greve, requereu, também, o provimento do recurso.

A Procuradoria-Geral da República, em novo parecer, manifesta-se pelo provimento do recurso, aduzindo que “o direito de greve não é um

ARE 654432 / GO

direito absoluto, cabendo a ponderação frente ao direito à segurança pública e a proteção à integridade das pessoas e dos bens” (fl. 442).

É o relatório.

05/04/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 654.432 GOIÁS**VOTO**

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Poucos temas são tão importantes à jurisprudência de um tribunal constitucional quanto o das limitações de direitos humanos baseadas no interesse público. O caso em tela, um conflito entre o direito de greve e o princípio da continuidade do serviço público, é ainda mais agudo, porquanto o direito de greve de servidores públicos ainda não foi regulamentado pelo Congresso Nacional. Assim, tendo em vista que os parâmetros para o exercício desse direito foram fixados em precedentes desta Corte, é à luz dessa jurisprudência que o difícil debate sobre a limitação do direito de greve deve ocorrer.

O direito de greve de servidores públicos na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

É antigo, no Supremo Tribunal Federal, o debate acerca da extensão do direito de greve aos servidores públicos (veja-se, por exemplo, MI 20/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, DJ 22.11.1996; MI 485/MT, Rel. Min. Maurício Corrêa, Pleno, DJ 23.8.2002; e MI 585/TO, Rel. Min. Ilmar Galvão, Pleno, DJ 2.8.2002).

O julgamento do MI 670, Rel. para o Acórdão Min. Gilmar Mendes, Pleno, DJe 31.10.2008, no entanto, marca relevante inflexão não apenas no que tange à parte dispositiva dos mandados de injunção, mas também porque, solucionando a omissão legal, disciplinou o exercício do direito de greve pelos servidores públicos.

Naquela oportunidade, o Supremo Tribunal Federal examinou a impetração do Sindicato dos Servidores Policiais Cíveis do Espírito Santo – SINDIPOL, em que se requeria o reconhecimento do direito de greve à categoria, com base na Lei 7.783/89, dada a falta de norma

ARE 654432 / GO

regulamentadora da disposição contida no art. 37, VII, da Constituição Federal. Inaugurando a divergência que, posteriormente, seria acolhida pela maioria, o Min. Gilmar Mendes votou pelo deferimento do mandado de injunção, para, “nos termos acima especificados, determinar a aplicação das Leis ns. 7.701/1988 e 7.783/1987 aos conflitos e às ações judiciais que envolvam a interpretação do direito de greve dos servidores públicos civis”.

A remissão feita à fundamentação permite afirmar, ainda, que o Tribunal reconheceu que “o órgão judiciário competente poderia fixar critérios mais rigorosos dos que os previstos na legislação, tendo em vista as situações concretas”. Nos debates ocorridos em Plenário, o Ministro Relator para o acórdão fez expressa referência aos controladores aéreos para justificar que, em determinadas situações, as restrições ao direito de greve poderiam ser determinadas pelo Poder Judiciário.

Como forma de restrição dos direitos fundamentais, as balizas firmadas no precedente parecem, assim, indicar um sopesamento entre o direito de greve e o direito de acesso dos cidadãos aos serviços públicos:

“A disciplina do direito de greve para os trabalhadores em geral, quanto às “atividades essenciais”, é especificamente delineada nos arts. 9º a 11 da Lei no 7.783/1989. Na hipótese de aplicação dessa legislação geral ao caso específico do direito de greve dos servidores públicos, antes de tudo, afigura-se inegável o conflito existente entre as necessidades mínimas de legislação para o exercício do direito de greve dos servidores públicos civis (CF, art. 9º, caput, c/c art. 37, VII), de um lado, e o direito a serviços públicos adequados e prestados de forma contínua a todos os cidadãos (CF, art. 9º, §1º), de outro. Evidentemente, não se outorgaria ao legislador qualquer poder discricionário quanto à edição, ou não, da lei disciplinadora do direito de greve. O legislador poderia adotar um modelo mais ou menos rígido, mais ou menos restritivo do direito de greve no âmbito do serviço público, mas não poderia deixar de reconhecer direito previamente definido pelo texto da Constituição. Considerada a evolução jurisprudencial do tema

ARE 654432 / GO

perante o STF, em sede do mandado de injunção, não se pode atribuir amplamente ao legislador a última palavra acerca da concessão, ou não, do direito de greve dos servidores públicos civis, sob pena de se esvaziar direito fundamental positivado. Tal premissa, contudo, não impede que, futuramente, o legislador infraconstitucional confira novos contornos acerca da adequada configuração da disciplina desse direito constitucional”.

O direito de greve titularizado por servidores públicos (art. 37, VII, da CRFB), conquanto revista-se de fundamentalidade (art. 9º da CRFB), comporta, por expressa previsão constitucional, restrições. Essas limitações estão postas, em primeiro lugar, na própria Constituição Federal que veda o direito de greve aos militares (art. 142, § 3º, IV, da CRFB).

Decorrem, ainda, de eventual restrição oposta pelo legislador, conforme previsão expressa do Texto. Assim, para os trabalhadores da iniciativa privada, as limitações estão ligadas à característica de essencialidade de determinados serviços. Em tais condições, o movimento paredista deve, necessariamente, manter um contingente mínimo de trabalhadores, para garantir a continuidade dos serviços.

Os debates que ocorreram por ocasião do julgamento do MI 670 dão conta da dificuldade de se aplicar esse conceito aos servidores públicos. O Min. Cezar Peluso, *v.g.*, chegou a afirmar que todos os serviços públicos são essenciais e que, portanto, para se garantir o direito de greve, seria necessário definir quais seriam os inadiáveis, pois, nos termos do art. 11 da Lei 7.783/89, são eles que dariam margem à prestação do serviço pelo ente público, em caso de movimento paredista na iniciativa privada.

Seja como for, conforme consta da ementa do julgado, também aos servidores públicos a essencialidade do serviço foi o parâmetro para se avaliar a extensão do direito de greve.

É lícito perguntar, como faz o acórdão recorrido no presente recurso extraordinário, se essas limitações são compatíveis com o regime dos direitos fundamentais, isto é, se devem estar postas na Constituição e se

ARE 654432 / GO

elas podem ser restringidas independentemente de previsão legal.

Para o caso dos autos, esse debate, todavia, não parece, à primeira vista, comportar maior utilidade. Isso porque, de um lado, deve-se reconhecer que não faz sentido falar de um “sistema de reserva legal” no âmbito dos direitos fundamentais da Constituição brasileira, na linha do que sustenta, por exemplo, Virgílio Afonso da Silva:

“No entanto, por mais que se aceite - e é plausível que se aceite - que as referências qualificadas à lei possam liberar o legislador de um determinado tipo de ônus, isso diz respeito apenas à eleição dos objetivos da restrição. Ocorre que o que de fato importa no controle das restrições a direitos fundamentais é a análise da extensão e da intensidade dessas restrições. E é justamente no âmbito dessa análise que a referência (ou a não-referência) à lei nos dispositivos constitucionais não desempenha qualquer papel relevante. Na medida em que pode haver restrições tanto a direitos fundamentais garantidos sem reserva (nos casos em que a realização de outro direito fundamental ou de um interesse coletivo assim exigir), quanto a direitos garantidos com reserva simples, quanto, por fim, a direitos garantidos com reserva qualificada - mesmo que a restrição não esteja entre aquelas mencionadas nessa reserva, então, para além de todos os motivos já analisados anteriormente neste texto, fica claro que a diferenciação entre os vários tipos de reserva não tem nenhuma consequência no controle da constitucionalidade das restrições a direitos fundamentais.”

(SILVA, Virgílio Afonso da. *Os direitos fundamentais e a lei: a constituição brasileira tem um sistema de reserva legal?* in Cláudio Pereira de Souza Neto / Daniel Sarmiento / Gustavo Binbenojm (orgs.), *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009: 605-618).

De outro, a jurisprudência desta Corte tem estendido a vedação ao direito de greve por parte dos militares aos policiais civis, em razão de

ARE 654432 / GO

constituírem expressão da soberania nacional, terem porte de arma e serem responsáveis, em conjunto com aqueles, pela segurança dos cidadãos.

Nesse sentido, confira-se decisão proferida no MI 774, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe 1.7.2014, que requeria o reconhecimento do direito de greve a policiais civis:

“Agravos regimentais em mandado de injunção. 2. Omissão legislativa do exercício do direito de greve por funcionários públicos civis. Aplicação do regime dos trabalhadores em geral. Precedentes. 3. As atividades exercidas por policiais civis constituem serviços públicos essenciais desenvolvidos por grupos armados, consideradas, para esse efeito, análogas às dos militares. Ausência de direito subjetivo à greve. Precedentes. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.”

(MI 774 AgR, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 28/05/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-125 DIVULG 27-06-2014 PUBLIC 01-07-2014)

Em sede de reclamação, o Tribunal já teve a oportunidade de assentar, mais de uma vez, a equiparação da relação especial de sujeição dos policiais civis à dos militares:

“EMENTA Agravo regimental na reclamação. Ausência de ataque específico aos fundamentos da decisão agravada. Reclamação como sucedâneo recursal. Direito de greve. Policial civil. Atividade análoga a de policial militar. Agravo regimental a que se nega provimento. 1. Não subsiste o agravo regimental quando não há ataque específico aos fundamentos da decisão impugnada (art. 317, RISTF). 2. Necessidade de aderência estrita do objeto do ato reclamado ao conteúdo das decisões paradigmáticas do STF para que seja admitido o manejo da reclamatória constitucional. 3. As atividades desenvolvidas pelas polícias civis são análogas, para efeito do exercício do

ARE 654432 / GO

direito de greve, às dos militares, em relação aos quais a Constituição expressamente proíbe a greve (art. 142, § 3º, IV). Precedente: Rcl nº 6.568/SP, Relator o Ministro Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe de 25/9/09. 4. Agravo regimental não provido.”

(Rcl 11246 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27/02/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-065 DIVULG 01-04-2014 PUBLIC 02-04-2014)

“EMENTA: RECLAMAÇÃO. SERVIDOR PÚBLICO. POLICIAIS CIVIS. DISSÍDIO COLETIVO DE GREVE. SERVIÇOS OU ATIVIDADES PÚBLICAS ESSENCIAIS. COMPETÊNCIA PARA CONHECER E JULGAR O DISSÍDIO. ARTIGO 114, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. DIREITO DE GREVE. ARTIGO 37, INCISO VII, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. LEI N. 7.783/89. INAPLICABILIDADE AOS SERVIDORES PÚBLICOS. DIREITO NÃO ABSOLUTO. RELATIVIZAÇÃO DO DIREITO DE GREVE EM RAZÃO DA ÍNDOLE DE DETERMINADAS ATIVIDADES PÚBLICAS. AMPLITUDE DA DECISÃO PROFERIDA NO JULGAMENTO DO MANDADO DE INJUNÇÃO N. 712. ART. 142, § 3º, INCISO IV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. INTERPRETAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO. AFRONTA AO DECIDIDO NA ADI 3.395. INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO PARA DIRIMIR CONFLITOS ENTRE SERVIDORES PÚBLICOS E ENTES DA ADMINISTRAÇÃO ÀS QUAIS ESTÃO VINCULADOS. RECLAMAÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o MI n. 712, afirmou entendimento no sentido de que a Lei n. 7.783/89, que dispõe sobre o exercício do direito de greve dos trabalhadores em geral, é ato normativo de início inaplicável aos servidores públicos civis, mas ao Poder Judiciário dar concreção ao artigo 37, inciso VII, da Constituição do Brasil, suprimindo omissões do Poder Legislativo. 2. Servidores públicos que exercem

ARE 654432 / GO

atividades relacionadas à manutenção da ordem pública e à segurança pública, à administração da Justiça --- aí os integrados nas chamadas carreiras de Estado, que exercem atividades indelegáveis, inclusive as de exação tributária --- e à saúde pública. A conservação do bem comum exige que certas categorias de servidores públicos sejam privadas do exercício do direito de greve. Defesa dessa conservação e efetiva proteção de outros direitos igualmente salvaguardados pela Constituição do Brasil. 3. Doutrina do duplo efeito, segundo Tomás de Aquino, na Suma Teológica (II Seção da II Parte, Questão 64, Artigo 7). Não há dúvida quanto a serem, os servidores públicos, titulares do direito de greve. Porém, tal e qual é lícito matar a outrem em vista do bem comum, não será ilícita a recusa do direito de greve a tais e quais servidores públicos em benefício do bem comum. Não há mesmo dúvida quanto a serem eles titulares do direito de greve. A Constituição é, contudo, uma totalidade. Não um conjunto de enunciados que se possa ler palavra por palavra, em experiência de leitura bem comportada ou esteticamente ordenada. Dela são extraídos, pelo intérprete, sentidos normativos, outras coisas que não somente textos. A força normativa da Constituição é despreendida da totalidade, totalidade normativa, que a Constituição é. 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. Atividades das quais dependam a manutenção da ordem pública e a segurança pública, a administração da Justiça --- onde as carreiras de Estado, cujos membros exercem atividades indelegáveis, inclusive as de exação tributária --- e a saúde pública não estão inseridos no elenco dos servidores alcançados por esse direito. Serviços públicos desenvolvidos por grupos armados: as atividades desenvolvidas pela polícia civil são análogas, para esse efeito, às dos militares, em relação aos quais a Constituição expressamente proíbe a greve [art. 142, § 3º, IV]. 4. No julgamento da ADI 3.395, o Supremo Tribunal Federal,

ARE 654432 / GO

dando interpretação conforme ao artigo 114, inciso I, da Constituição do Brasil, na redação a ele conferida pela EC 45/04, afastou a competência da Justiça do Trabalho para dirimir os conflitos decorrentes das relações travadas entre servidores públicos e entes da Administração à qual estão vinculados. Pedido julgado procedente.”

(Rcl 6568, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 21/05/2009, DJe-181 DIVULG 24-09-2009 PUBLIC 25-09-2009 EMENT VOL-02375-02 PP-00736)

Assim, de acordo com os citados precedentes desta Corte, porque o serviço desempenhado pelos policiais civis é tão essencial quanto o dos militares, a proibição do direito de greve por parte dos militares estende-se também aos civis, independentemente de expressa previsão legal a respeito. Em casos tais, a solução jurídica parece residir no balanceamento entre o interesse público na continuidade de um serviço essencial e o exercício de um direito fundamental por parte de uma categoria de servidores.

Com a devida vênia do entendimento esboçado nesses precedentes, a solução para o presente caso deve ser diversa.

Embora a restrição do direito de greve a policiais civis possa ser medida necessária e adequada à proteção do legítimo interesse público na garantia da segurança pública, a proibição completa do exercício do direito de greve acaba por inviabilizar o gozo de um direito fundamental. Haveria, dessa forma, ofensa à proporcionalidade com que se deve realizar a restrição a um direito fundamental.

Isso porque o direito de greve deriva das liberdades de reunião e de expressão, direitos que, como já reconheceu esta Corte, constituem pilares do Estado Democrático de Direito. Assim, ainda que se admita eventual restrição ao exercício desse direito, não pode a limitação simplesmente inviabilizá-lo, retirando-lhe um núcleo mínimo de significação. Esse argumento é ainda mais relevante caso se tenha em conta que é, em tese, possível estabelecer condicionantes para o exercício do direito de greve, a fim de mitigar a interferência que o movimento paredista pode causar em

ARE 654432 / GO

serviços públicos essenciais.

O direito de greve como direito fundamental.

O direito de greve, como já se afirmou aqui, tem assento constitucional e é expressamente previsto também para os servidores públicos:

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

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

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

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

(...)

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

No que tange às restrições constitucionalmente estabelecidas, é certo, ainda, que aos militares estão proibidas a sindicalização e a greve:

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

ARE 654432 / GO

lei e da ordem.

(...)

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

(...)

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

O texto constitucional não apresenta a justificativa que expressamente legitime a restrição de um direito fundamental. Isso não significa, porém, que ela não tenha assento constitucional implícito. Tal como o Tribunal decidiu no mandado de injunção, a restrição é justificada pela essencialidade dessa função, cujos membros exercem as atividades indelegáveis de manutenção da ordem pública e da segurança pública.

Relativamente à definição do direito de greve, é preciso reconhecer que não há no texto constitucional uma conceituação precisa. No entanto, dada sua fundamentalidade, é possível também afirmar que a definição legal é insuficiente para captar todas as suas nuances.

Nesse sentido, Ricardo Machado Lourenço Filho, em recente tese de doutoramento intitulada “Entre Continuidade e Ruptura: uma Narrativa sobre as Disputas de Sentido da Constituição de 1988 a partir do Direito de Greve”, sustentou que:

“A própria definição legal da greve revela-se insuficiente. O art. 2º da Lei 7.783/1989 a conceitua como “suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador”. A greve, porém, é mais do que isso. Não apenas pela noção, simples até, de que há greve sem interrupção do trabalho – como na operação padrão ou operação tartaruga –, mas também porque falta, na lei, a compreensão do direito de greve como forma de reivindicação, de protesto, de resistência, voltado, em potencial, não apenas em face do empregador e da empresa, mas também a outros espaços, como a política e também o direito.”

ARE 654432 / GO

Daí porque a suposta falta de clareza do texto constitucional revelar-se virtuosa. Ainda de acordo com o mesmo autor:

“A Constituição de 1988 reconhece o direito de greve com uma redação inédita na história do país. Talvez o aspecto mais marcante do texto constitucional seja o fato de que não há definição do que seja a greve. Não há sequer a associação – bastante comum – da greve com a ideia de paralisação do trabalho. A principal qualidade do art. 9º da Constituição parece ser o caráter procedimental com que o direito é assegurado: compete aos trabalhadores decidir quando deflagrar a greve e quais interesses serão por meio dela defendidos. O texto se volta à garantia do procedimento de exercício do direito, cuja condução compete aos trabalhadores.”

A Organização Internacional do Trabalho, por sua vez, quando definiu os princípios relativos ao direito de greve também não lhe deu uma definição precisa, limitando-se a reconhecer intersecções com os direitos de manifestação e de liberdade de associação.

Essa parece ser também a orientação dos órgãos internacionais de proteção dos direitos humanos. Nesse sentido, é possível compreender as restrições ao direito de reunião como um limite – e, conseqüentemente, uma espécie de definição mínima – ao próprio direito de greve.

Nos termos do art. 22 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, por exemplo, o direito de associação é definido da seguinte maneira:

“Artigo 22

1. Toda pessoa terá o direito de associar-se livremente a outras, inclusive o direito de construir sindicatos e de a eles filiar-se, para a proteção de seus interesses.

2. O exercício desse direito estará sujeito apenas às restrições previstas em lei e que se façam necessárias, em uma sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança e da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a

ARE 654432 / GO

moral públicas ou os direitos e liberdades das demais pessoas. O presente artigo não impedirá que se submeta a restrições legais o exercício desse direito por membros das forças armadas e da polícia. “

Trata-se, em verdade, de dispositivo cujo teor é muito semelhante ao da Convenção Europeia de Direitos Humanos que protege o direito de associação nos seguintes termos:

“ARTIGO 11

Liberdade de reunião e de associação

1. Qualquer pessoa tem direito à liberdade de reunião pacífica e à liberdade de associação, incluindo o direito de, com outrem, fundar e filiar-se em sindicatos para a defesa dos seus interesses.

2. O exercício deste direito só pode ser objecto de restrições que, sendo previstas na lei, constituírem disposições necessárias, numa sociedade democrática, para a segurança nacional, a segurança pública, a defesa da ordem e a prevenção do crime, a protecção da saúde ou da moral, ou a protecção dos direitos e das liberdades de terceiros. O presente artigo não proíbe que sejam impostas restrições legítimas ao exercício destes direitos aos membros das forças armadas, da polícia ou da administração do Estado.”

No âmbito do sistema interamericano, é verdade que o art. 16 do Pacto de São José da Costa Rica acolhe, à primeira vista, a proibição completa do exercício do direito de associação aos membros das forças armadas e da polícia, *in verbis* :

“Artigo 16. Liberdade de associação

1. Todas as pessoas têm o direito de associar-se livremente com fins ideológicos, religiosos, políticos, econômicos, trabalhistas, sociais, culturais, desportivos ou de qualquer outra natureza.

ARE 654432 / GO

2. O exercício de tal direito só pode estar sujeito às restrições previstas pela lei que sejam necessárias, numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e liberdades das demais pessoas.

3. O disposto neste artigo não impede a imposição de restrições legais, e mesmo a privação do exercício do direito de associação, aos membros das forças armadas e da polícia. “

No entanto, a própria Comissão Interamericana, no Relatório sobre Segurança Cidadã e Direitos Humanos (OEA/Ser.L/V/II. Doc 57, 31.12.2009), recomendou aos Estados Americanos que adequassem sua legislação às diretrizes do sistema universal de proteção:

“202. The OAS member states obligations with respect to the rights of association and assembly as they relate to citizen security must also consider one issue that has traditionally been set aside in the region: the right of members of the police force to organize. Within the Hemisphere, the right of police personnel to organize was not duly guaranteed. In fact, most of the rules and regulations governing law enforcement services do not allow members of the service to form unions; any form of association for work-related claims is considered a breach, or even a very serious breach, of the police code. In recent years, this trend started to reverse itself in some countries of the region, although not without difficulty. Today, the rules and regulations governing the police service are being amended to allow for unionized action. The objective is to set up a reasonable labor relations system that comports with international standards on the subject.

203. In principle, the restrictions that the member states legal systems include on the exercise of police officers right to strike and, where applicable, their right to form labor unions are not a violation of Article 9 of International Labour Organisation Convention No. 87. Likewise, restrictions of this kind are compatible with Article 16 of the American

ARE 654432 / GO

Convention, Article 22 of the International Covenant on Civil and Political Rights, and Article 8 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. The Commission understands that when addressing this issue, the proper balance will have to be struck among the various rights involved, informed by the standards of interpretation provided by international human rights law in general, and particularly models prepared by specialized organizations.

204. Given the nature of their duties, law enforcement personnel bear arms, a factor that should be taken into account in their exercise of the rights of association and assembly. No matter what manner or mode is used to exercise the right of assembly, no one should be allowed to participate bearing arms. Under international law, States have an obligation to ensure the right to assemble peaceably and without arms. Another criterion that the Commission would suggest is that law enforcement personnel should not be wearing their regulation uniform when participating in meetings or demonstrations held to assert job demands. The public attaches a certain symbolic value to the police uniform and insignia. The Commission therefore believes the appropriate course of action is to use those symbols only in the performance of police functions, as this has implications for the authority and duties that accompany the wearing of the uniform.”

“202. As obrigações dos estados membros da OEA em relação ao direito de associação e de reunião no que se refere à segurança pública devem também levar em conta uma questão que tradicionalmente tem sido deixada de lado na região: o direito dos membros das forças de polícia se organizar. No hemisfério, o direito de organização por parte dos policiais não foi devidamente garantido. De fato, a maioria das regras e regulamentos que regem os serviços de segurança pública não permite que seus membros formem sindicatos, qualquer forma de associação para assuntos ligados ao trabalho é vista como violação, ou grave violação, do código policial. Em anos

ARE 654432 / GO

recentes, essa tendência sofreu reversão em alguns países da região, não sem dificuldades. Hoje, as regras e regulamentos que governam o serviço policial estão sendo reformadas para garantir o direito de filiação sindical. O objetivo é criar um sistema de relação de trabalho razoáveis com padrões internacionais na matéria.

203. Em princípio, as restrições que os sistemas legais dos países membros incluem no exercício do direito de greve e, quando aplicável, no direito de formar sindicatos não são uma violação do Artigo 9 da Convenção n. 87 da Organização Internacional do Trabalho. Da mesma forma, restrições desse tipo são compatíveis com o Artigo 16 da Convenção Americana, Artigo 22 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e Artigo 8 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. A Comissão entende que quando os Estados enfrentarem tal questão, um balanço adequado deve ser feito entre os diversos direitos envolvidos, informado por padrões de interpretação ligados ao direito internacional dos direitos humanos em geral e, particularmente, aos modelos preparados por organizações especializadas.

204. Dada a natureza de suas obrigações, os policiais têm porte de armas, um fator que deve ser levado em conta no exercício do direito de associação e reunião. Não importa a forma ou modo pelo qual se dê exercício do direito de reunião, ninguém deve ser autorizado a participar portando armas. De acordo com o direito internacional, os Estados têm uma obrigação de garantir o direito de reunião pacífica e sem armas. Outro critério que a Comissão gostaria de sugerir é que os policiais não devem usar os uniformes oficiais quando participarem de encontros e demonstrações para afirmação de demandas ligadas ao trabalho. O público empresa certo valor simbólico ao uniforme e a insígnia da polícia. A Comissão, portanto, acredita que o curso apropriado de ação é fazer uso desses símbolos apenas quando na atividade das funções policiais, tendo em vista que isso traz implicações para a autoridade e os deveres que acompanham o uso do uniforme”.

ARE 654432 / GO

(Tradução livre).

Na linha dessas definições, é possível concluir que o direito de greve está indissociavelmente ligado à liberdade de reunião e à liberdade de expressão. Registre-se, neste ponto, a especial atenção que esta Corte tem dado ao direito à liberdade de expressão, como, por exemplo, por ocasião do julgamento da ADI 4451-MC, Rel. Min. Ayres Britto, DJe 1.7.2011. Noutras palavras, na medida em que deriva da própria liberdade de expressão, o exercício do direito de greve é um instrumento legítimo para viabilizar a garantia de outros direitos, sobretudo por meio da participação social.

Essa característica instrumental e coletiva é o que permite que esse direito seja um dos principais veículos catalisadores de movimentos sociais. Nesse sentido, tal como se reconheceu que a luta pela anistia é um dos elementos fundamentais da legitimidade da própria Constituição de 1988 (ADPF 153, Rel. Min. Eros Grau, DJe 05.08.2010), é desnecessário rememorar que também o movimento sindical desempenhou marcante papel na abertura democrática. Essa especial vinculação com a jovem democracia brasileira permite, também, que se reconheça a importância que esse direito desempenhou para a constituição da democracia no Brasil.

Nesse sentido, há que se reconhecer que movimentos sociais não raro realizam práticas contestatórias que obstruem e confrontam a ordem jurídica. A realização dessas práticas, se adstrita aos limites de um debate democrático, na linha do que lhes autoriza o direito à liberdade de expressão, não deve surpreender o Estado Democrático de Direito. Com efeito, muito embora o direito de greve imponha uma solução de continuidade no cotidiano da prestação de serviços – e, quanto a este ponto, é ele, de fato, alheio à peculiar estrutura do direito –, é precisamente em relação a uma determinada pauta que ele se articula e, nessa dimensão, corporifica o dissenso legítimo de uma sociedade plural.

A participação democrática envolve, indissolúvelmente, o direito de, por meio de protestos, afirmar o dissenso. Foi nesse sentido que este Tribunal, quando do julgamento da ADPF 187, Rel. Ministro Celso de

ARE 654432 / GO

Mello, Pleno, DJe 28.05.2014, reconheceu inexistir crime nas manifestações e eventos públicos que defendessem a legalização das drogas.

Na medida em que permite uma contestação da própria ordem vigente, desde que dentro dos limites dessa mesma ordem, o direito de greve, veículo privilegiado para o exercício da liberdade de expressão, carrega em si os valores do pluralismo jurídico. Conquanto novel na jurisprudência desta Corte, é precisamente na ambiência do direito de expressão que esse conceito ganha aplicação, como reconheceu, em especial, a Corte Europeia de Direitos Humanos, no caso *Handyside v. Reino Unido*:

“Freedom of expression constitutes one of the essential foundations of such a society, one of the basic conditions for its progress and for the development of every man. Subject to paragraph 2 of Article 10 (Art. 10-2), it is applicable not only to ‘information’ or ‘ideas’ that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb the State or any sector of the population. Such are the demands of that pluralism, tolerance and broadmindedness without which there is no ‘democratic society’.”

“A liberdade de expressão constitui uma das fundações essenciais de uma sociedade, uma das condições básicas para seu progresso e para o desenvolvimento de cada pessoa. Sujeito ao parágrafo 2 do Artigo 10 (Art. 10-2), é aplicável não apenas a ‘informação’ ou ‘ideias’ que são favoravelmente concebidas ou vistas como inofensivas ou como indiferente, mas também àquelas que ofendem, chocam ou criam distúrbio para o Estado ou para um setor da população. Essas são as demandas do pluralismo, tolerância e abertura sem as quais não há ‘sociedade democrática’.”

(Tradução livre).

ARE 654432 / GO

Assim, o fato de se articular de forma contestatória à própria ordem jurídica não implica, necessariamente, violação dessa mesma ordem.

A limitação do exercício do direito de greve e a impossibilidade de sua restrição total.

É preciso reconhecer, por outro lado, ser legítimo o interesse público na definição de limites para o exercício do direito de greve por parte de uma categoria que presta um serviço essencial para a segurança de todos. O interesse público, no entanto, não deve ser visto como o agregado das liberdades individuais, sob pena de sempre desfavorecer os direitos individuais. Assim, o interesse público não pode ser equacionado, sem mediações, com o direito à vida, porquanto nem toda ação das instituições ligadas à segurança pública implica efetiva e imediata proteção desse bem.

De modo semelhante, também não parece aconselhável definir o interesse público a partir de um modelo universal de atuação, o que poderia fazer um direito fundamental depender exclusivamente da proteção dada pelo julgador. Nesse sentido, a completa analogia com os militares é inadequada, pois pressupõe um modelo de ação que não guarda total identidade com o grupo cujo direito é restringido. Ademais, equiparar todos os servidores que integram os órgãos de segurança pública aos militares serviria apenas para inviabilizar, sem norma constitucional que o permita, o exercício do direito de greve por parte das demais categorias. Além disso, essa linha de raciocínio tende a enfraquecer a proteção dos direitos de minorias, ao equiparar um tipo ideal como sujeito de direitos por excelência.

A definição de interesse, para situações como a dos autos, deve ser objetivável, isto é, ela precisa ser distinta do mero agregado de direitos individuais: o direito à segurança pública, que deve passar por uma definição democrática em relação a seus objetivos e recursos, afeta não apenas as pessoas que usufruem do serviço público, mas também os agentes públicos alocados para a realização dessa mesma política.

ARE 654432 / GO

Noutras palavras, na formulação da política de segurança pública têm direito à participação deliberativa sobre seu escopo e alcance tanto agentes públicos quanto os cidadãos beneficiários desse serviço.

Assim, no confronto, entre o interesse público em restringir a paralisação de uma atividade essencial e o direito à manifestação e à liberdade de associação, deve-se reconhecer um peso maior ao direito de greve, porquanto, à exceção dos serviços que não condigam com a proteção objetiva dos direitos fundamentais que abrange os próprios policiais civis, nem toda atividade desempenhada pela polícia civil é essencial.

Por evidente que a greve não é um direito absoluto. Mas se o direito está garantido constitucionalmente, não pode a restrição eventual e futura inviabilizá-lo por completo. Isso porque, se é preciso equilibrar os direitos à luz da proporcionalidade, como parecem exigir os precedentes desta Corte nesta matéria, o resultado não pode ser o aniquilamento de um dos direitos confrontados.

De fato, não há, na Constituição Federal, cláusula expressa como a que contêm as constituições da Alemanha (art. 19, III, da Lei Fundamental) e de Portugal (art. 18, III, da Constituição Portuguesa), prevendo o respeito a um núcleo essencial, o limite dos limites, nas restrições a um direito fundamental. Nada obstante, a jurisprudência dessa Corte tem reconhecido a aplicação da ideia de um limite do limite nos casos de colisão entre direitos fundamentais. Veja-se, por exemplo, o voto do Min. Gilmar Mendes no HC 82.424, Rel. Min. Moreira Alves, Rel. para o Acórdão Min. Maurício Corrêa, DJ 19.03.2004 (caso *Ellwanger*):

“O princípio da proporcionalidade, também denominado princípio do devido processo legal em sentido substantivo, ou ainda, princípio da proibição do excesso, constitui uma exigência positiva e material relacionada ao conteúdo de atos restritivos de direitos fundamentais, de modo a estabelecer um limite do limite ou uma proibição de excesso na restrição de tais direitos. A máxima da proporcionalidade, na expressão de Robert Alexy (*Theorie der Grundrechte*, Frankfurt am Main, 1986),

ARE 654432 / GO

coincide igualmente com o chamado núcleo essencial dos direitos fundamentais concebido de modo relativo – tal como o defende o próprio Alexy. Nesse sentido, o princípio ou máxima da proporcionalidade determina o limite último da possibilidade de restrição legítima de determinado direito fundamental.”

Também a doutrina reconhece que a limitação de um direito fundamental deve respeitar um núcleo essencial desse direito:

“Qualquer limitação (restrição) aos direitos fundamentais tem que respeitar o núcleo essencial destes, ou seja, o núcleo essencial que envolve diretamente os direitos fundamentais e por derivação a noção de dignidade da pessoa humana, que não pode ser abalada”.

(FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 8ª ed. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 348).

Assim, não se poderia autorizar, sobretudo à míngua de uma manifesta vedação constitucional, a restrição do direito de greve de policiais civis a tal ponto que o inviabilize por completo.

Os limites para uma restrição ao exercício do direito de greve.

A pergunta sobre eventual concretização das restrições ao direito de greve por parte de policiais civis é, como regra, tarefa destinada à legislação. Para tanto, há uma margem de apreciação que, firme nas premissas fáticas e jurídicas que informam o interesse público, indica uma deferência constitucional às opções legislativas.

Nesse sentido, os órgãos internacionais de direitos humanos têm reconhecido uma “margem de apreciação” por parte dos Estados a fim de harmonizar os conflitos entre o exercício do direito de greve e o interesse público

“La Cour note que la restriction prescrite par la loi

ARE 654432 / GO

litigieuse ne s'étend pas sur l'ensemble des fonctionnaires publics mais vise exclusivement les membres des Forces et Corps de Sécurité de l'État en tant que garants du maintien de la sécurité publique (voir *a contrario* *Enerji Yapı-Yol Sen* susmentionné, § 32). La Cour note en outre que cette même loi accorde à ces corps une responsabilité accrue leur exigeant d'intervenir à tout moment et en tout lieu en défense de la Loi, que ce soit pendant les heures de travail ou pas. Aux yeux de la Cour, cette nécessité d'un service ininterrompu et le mandat armé qui caractérise ces «Agents de l'Autorité» distingue ce collectif d'autres fonctionnaires tels que les magistrats ou les médecins et justifie la limitation de leur liberté syndicale. En effet, les exigences plus sévères les concernant ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire dans une société démocratique, dans la mesure où elles permettent de préserver les intérêts généraux de l'État et, en particulier, d'en garantir la sécurité, la sûreté publique et la défense de l'ordre, principes énoncés à l'article 11 §2 de la Convention. Par ailleurs, la nature spécifique de leurs activités justifie l'existence d'une marge d'appréciation suffisamment large pour l'État pour développer sa politique législative et lui permettre ainsi de réglementer, dans l'intérêt public, certains aspects de l'activité du syndicat, sans pour autant priver ce dernier du contenu essentiel de ses droits au titre de l'article 11 de la Convention".

(Affaire Junta Rectora Del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E) c. Espagne. HUDOC 45892/2, Merits, Third Section, 21.4.2015).

"A Corte observa que a restrição prescrita pela lei em questão não se estendem ao conjunto dos funcionários públicos, mas visam exclusivamente aos membros das Forças e Grupos de Segurança do Estado na medida em que são garantes da manutenção da ordem pública (...). A Corte observa ainda que essa mesma lei concede a essas carreiras uma responsabilidade que lhes exige intervir a todo momento e em todo lugar na defesa da Lei, seja ou não durante as horas de trabalho. Aos

ARE 654432 / GO

olhos da Corte, essa necessidade de um serviço ininterrupto e o mandato armado que caracterizam os agentes de autoridade distingue esse coletivo de outros funcionários como os magistrados ou os médicos e justificam a limitação de sua liberdade sindical. Com efeito, as exigências mais severas que lhes concernem não vão além daquelas que são necessárias em uma sociedade democrática, na medida em que leas permitem preservar os interesses gerais do Estado e, em particular, de garantir a segurança pública e a defesa da ordem, princípio enunciados no artigo 11 § 2 da Convenção. De outro lado, a natureza específica de suas atividades justifica a existência de uma margem de apreciação suficientemente larga para que o Estado possa desenvolver sua política legislativa e assim o permita regulamentar, de acordo com o interesse público, alguns aspectos da atividade do sindicato, sem privar esse último do conteúdo essencial dos direitos constante do artigo 11 da Convenção.”

(Tradução livre).

No que se refere aos trabalhadores da iniciativa privada, o poder legislativo, por meio da Lei 7.783/89, regulou o exercício do direito de greve. Embora previsão análoga competisse também aos servidores públicos, a lei ainda não foi elaborada.

Este Supremo Tribunal Federal já reconheceu que haveria, nessas hipóteses, uma omissão constitucional, o que levou a Corte a aplicar, quando possível, à regulamentação da greve no serviço público as disposições da Lei 7.783/89. Assim, tal como registrado no voto do e. Ministro Gilmar Mendes, quando do julgamento do MI 670:

“O artigo 9º desse diploma normativo dispõe que o sindicato ou comissão de negociação deve manter um número de empregados em atividade para que seja garantida a manutenção dos serviços que, se paralisados, podem acarretar prejuízo irreparável. Para isso, deve haver acordo entre o sindicato ou comissão de negociação e a entidade patronal ou o

ARE 654432 / GO

empregador. Se não se chegar a esse acordo, o empregador pode contratar diretamente esses serviços, enquanto a greve durar.

O artigo 10 da Lei Geral de Greve, por sua vez, elenca atividades e serviços que devem ser considerados como essenciais, *verbis* :

“I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;

II - assistência médica e hospitalar;

III - distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;

IV - funerários;

V - transporte coletivo;

VI - captação e tratamento de esgoto e lixo;

VII - telecomunicações;

VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;

IX - processamento de dados ligados a serviços essenciais;

X - controle de tráfego aéreo;

XI compensação bancária.”

O artigo 11 da referida Lei dispõe sobre a obrigatoriedade de se garantir, durante a greve, os serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade. Tal obrigação se dirige tanto aos sindicatos quanto aos empregadores e trabalhadores. O parágrafo único desse artigo estipula o conceito da expressão necessidades inadiáveis como aquelas que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população.

O artigo 12 da Lei nº 7.783/1989, por sua vez, dispõe que, frustrada a obrigação prevista no artigo anterior, cabe ao Poder Público assegurar a prestação dos serviços indispensáveis.

No caso de aplicação dessa legislação geral ao caso específico do direito de greve dos servidores públicos, antes de tudo, afigura-se inegável o conflito existente entre as necessidades mínimas de legislação para o exercício do direito

ARE 654432 / GO

de greve dos servidores públicos (CF, art. 9º, *caput* c/c art. 37, VII), de um lado, e o direito a serviços públicos adequados e prestados de forma contínua (CF, art. 9º, §1º), de outro. Evidentemente, não se outorga ao legislador qualquer poder discricionário quanto à edição ou não da lei disciplinadora do direito de greve. O legislador poderá adotar um modelo mais ou menos rígido, mais ou menos restritivo do direito de greve no âmbito do serviço público, mas não poderá deixar de reconhecer o direito previamente definido na Constituição.

Identifica-se, pois, aqui a necessidade de uma solução obrigatória da perspectiva constitucional, uma vez que ao legislador não é dado escolher se concede ou não o direito de greve, pode tão-somente dispor sobre a adequada configuração da sua disciplina.

A partir da experiência do direito alemão sobre a declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia da nulidade, tendo em vista especialmente as omissões legislativas parciais, e das sentenças aditivas no direito italiano, denota-se que se está, no caso do direito de greve dos servidores, diante de hipótese em que a omissão constitucional reclama uma solução diferenciada.

De resto, uma sistêmica conduta omissiva do Legislativo pode e deve ser submetida à apreciação do Judiciário (e por ele deve ser censurada) de forma a garantir, minimamente, direitos constitucionais reconhecidos (CF, art. 5º, XXXV). Trata-se de uma garantia de proteção judicial efetiva que não pode ser negligenciada na vivência democrática de um Estado de Direito (CF, art. 1º).

(...)

A meu ver, tais condicionamentos político-institucionais permitem uma aproximação ao caso brasileiro da omissão legislativa quanto ao direito de greve dos servidores públicos.

O que se propõe, portanto, é uma mudança de perspectiva quanto às possibilidades jurisdicionais de controle de constitucionalidade das omissões legislativas.

É certo, igualmente, que a solução alvitrada por essa

ARE 654432 / GO

posição não desborda do critério da vontade hipotética do legislador, uma vez que se cuida de adotar, provisoriamente, para o âmbito da greve no serviço público, as regras aplicáveis às greves no âmbito privado.”

Com base nesses argumentos, conduzindo a maioria que acabou por se formar, concluiu o Ministro Gilmar Mendes por traçar as seguintes linhas que regulamentariam o exercício do direito de greve:

“Assim, nas condições acima especificadas, se a paralisação for de âmbito nacional, ou abranger mais de uma região da Justiça Federal, ou ainda, abranger mais de uma unidade da federação, entendo que a competência para o dissídio de greve será do Superior Tribunal de Justiça (por aplicação analógica do art. 2º, I, a, da Lei nº 7.701/1988).

Ainda no âmbito federal, se a controvérsia estiver adstrita a uma única região da Justiça Federal, a competência será dos Tribunais Regionais Federais (aplicação analógica do art. 6º da Lei nº 7.701/1988).

Para o caso da jurisdição no contexto estadual ou municipal, se a controvérsia estiver adstrita a uma unidade da federação, a competência será do respectivo Tribunal de Justiça (também, por aplicação analógica, do art. 6º, da Lei nº 7.701/1988).

Ou seja, nesse último caso, as greves de âmbito local ou municipal serão dirimidas pelo respectivo Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal com jurisdição sobre o local da paralisação, conforme se trate de greve de servidores municipais, estaduais ou federais.

Revela-se importante, nesse particular, ressaltar que a par da competência para o dissídio de greve em si – no qual se discute a abusividade, ou não, da greve - também os referidos tribunais, nos seus respectivos âmbitos, serão competentes para decidir acerca do mérito do pagamento, ou não, dos dias de paralisação em consonância com a excepcionalidade com a qual esse juízo se reveste.

ARE 654432 / GO

Nesse particular, nos termos do art. 7º da Lei nº 7.783/1989, a deflagração da greve, em princípio, corresponde à suspensão do contrato de trabalho. Na suspensão do contrato de trabalho não há falar propriamente em prestação de serviços, nem tampouco no pagamento de salários. 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 ou por outras situações excepcionais que justifiquem o afastamento da premissa da suspensão do contrato de trabalho.

Os tribunais mencionados também serão competentes para apreciar e julgar medidas cautelares eventualmente incidentes relacionadas ao exercício do direito de greve dos servidores públicos civis, tais como:

i) aquelas nas quais se postule a preservação do objeto da querela judicial, qual seja, o percentual mínimo de servidores públicos que deve continuar trabalhando durante o movimento paradedista, ou mesmo a proibição de qualquer tipo de paralisação;

ii) os interditos possessórios para a desocupação de dependências dos órgãos públicos eventualmente tomados por grevistas; e

iii) demais medidas cautelares que apresentem conexão direta com o dissídio coletivo de greve.

Em última instância, a adequação e a necessidade da definição dessas questões de organização e de procedimento dizem respeito à fixação de competência constitucional de modo a assegurar, a um só tempo, a possibilidade de exercício do direito constitucional de greve dos servidores públicos e, sobretudo, os limites a esse exercício no contexto de continuidade na prestação dos serviços públicos.

Ao adotar essa medida, este Tribunal estaria a assegurar o direito de greve constitucionalmente garantido no art. 37, VII, da Constituição Federal, sem desconsiderar a garantia da continuidade de prestação de serviços públicos – um elemento fundamental para a preservação do interesse público em áreas

ARE 654432 / GO

que são extremamente demandadas para o benefício da sociedade brasileira.

Em razão da evolução jurisprudencial sobre o tema da interpretação da omissão legislativa do direito de greve dos servidores públicos civis e em respeito aos ditames de segurança jurídica, entendo ser válida a fixação do prazo de 60 (sessenta) dias para que o Congresso Nacional legisle sobre a matéria.

Diante do exposto, voto no sentido de que o presente mandado de injunção seja 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.”

Dada a impossibilidade de restringir por completo o direito de greve, embora reconhecendo que o interesse público exige, no caso dos policiais civis, a restrição mais rigorosa possível, seria possível ainda fixar outros requisitos além daqueles já estabelecidos na decisão do mandado de injunção, a partir dos limites que o próprio texto constitucional fixa para o direito de greve.

Noutras palavras, tal como se assentou no precedente do mandado de injunção, se o direito de greve não pode ser conformado, pelo legislador, para além dos limites constitucionais, tampouco poderiam as restrições ficar aquém das exigências da Constituição e dos tratados de direitos humanos.

Assim, tendo em vista a essencialidade do serviço desempenhado pelos policiais civis, a greve deve ser submetida à apreciação prévia do Poder Judiciário (art. 114, §§ 2º e 3º, da CRFB), observadas as regras de competência fixadas no precedente do mandado de injunção.

Compete ao Poder Judiciário, ainda, definir quais atividades desempenhadas pelos policiais não poderão sofrer paralisação, assim como qual deve ser o percentual mínimo de servidores que deverão ser mantidos nas suas funções.

Além disso, se é certo que o direito de greve decorre da liberdade de

ARE 654432 / GO

associação, é preciso advertir que o direito abrange apenas a manifestação pacífica, conforme dispõe o art. 5º, XVI, da Constituição Federal, *in verbis*:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XVI - 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;”

O sentido que emerge desse dispositivo é idêntico ao que consta do artigo 15 do Pacto de São José da Costa Rica: “é reconhecido o direito de reunião pacífica e sem armas”.

Noutras palavras, o exercício do direito de greve pelos policiais civis, conquanto possível, não os autoriza a portarem armas quando não estiverem na atividade.

Ademais, como recentemente decidiu esta Corte (RE 693.456, Rel. Ministro Dias Toffoli), embora com o voto contrário deste Relator, a deflagração do movimento grevista suspende o contrato de trabalho, a permitir o desconto em folha dos dias de paralisação. Evidente que o desconto resta inviabilizado nos casos em que a greve decorre da falta de pagamento dos salários.

Na mesma linha de raciocínio que seguiu o Plenário, a suspensão do contrato de trabalho parece exigir, no entanto, que os policiais civis não portem títulos, uniformes, distintivos, insígnias e emblemas da polícia civil. Sendo prerrogativas inerentes às carreiras da polícia civil, não se afigura possível que o servidor público cujo vínculo com a Administração Pública esteja suspenso delas faça uso. Tal como já se assentou aqui, essa restrição é também recomendada pela Comissão Interamericana de

ARE 654432 / GO

Direito Humanos, no Relatório sobre Segurança Cidadã e Direitos Humanos (OEA/Ser.L/V/II. Doc 57, 31.12.2009).

Dispositivo

Ante o exposto, nos termos da fundamentação exposta, voto pelo desprovimento do recurso extraordinário, reconhecendo serem alcançados pelos efeitos da decisão no MI 670, Rel. para o Acórdão Min. Gilmar Mendes, Pleno, DJe 31.10.2008, a categoria dos policiais civis, observadas não apenas as restrições ali fixadas, mas também a apreciação prévia do Poder Judiciário como ainda a vedação do porte de armas e do uso de títulos, uniformes, distintivos, insígnias e emblemas da corporação, quando do exercício do direito de greve.

É como voto.

Proposta de Tese: Tendo em vista a essencialidade do serviço, o exercício limitado do direito de greve por parte dos policiais civis condiciona-se à 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.

05/04/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 654.432 GOIÁS

VOTO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski**: 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.

Isso ocorre, por exemplo, com os militares, juízes, membros do Ministério Público, diplomatas, dentre outros servidores.

Por isso, os integrantes das chamadas carreiras de Estado enquadram-se em um regime jurídico distinto daquele que rege os servidores comuns.

É precisamente o caso dos policiais, incumbidos, segundo o art. 144 da CF, da preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Essa categoria também exerce as funções de polícia judiciária, da qual depende o pleno funcionamento do Poder Judiciário, ao menos em seu aspecto criminal.

Em termos de prerrogativas, os policiais possuem o direito de portar armas, fazem jus a aposentadora especial, por exercerem atividades de risco (art. 40, § 4º, I, da CF), e percebem, em muitos casos, o adicional de insalubridade e periculosidade.

ARE 654432 / GO

Em contrapartida estão sujeitos a restrições, dentre as quais, a meu ver, avulta o exercício do direito de greve.

Não se diga, apenas para argumentar, que os policiais podem ficar indefinidamente sem pagamento de salários – o que justificaria a greve – pois isso ensejaria até intervenção da União na unidade da federação onde isso ocorre (art. 34, III, da CF: “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública”).

E seria o caso até de *impeachment* do Governador ou do Secretário de Segurança Pública, a teor do art. 85, IV, da CF (“atentar contra a segurança interna do País”), que se aplica, por simetria, aos Chefes de Executivo estaduais, conforme estabelece a Lei 1.059/50, em seu art. 74, que explicita, no art. 4º, os crimes de responsabilidade nesse tópico (“praticar ou concorrer que se perpetue qualquer dos crimes contra a segurança interna”).

Insisto, permitir que agentes estatais armados façam greve significaria colocar em risco não a ordem pública a própria existência do Estado.

Não é por outra razão que o art. 5º, XVI, proíbe, a *contrario sensu*, o exercício do direito de reunião por pessoas armadas.

Também vai nesse sentido o art. 5º, XLIV, que estabelece que “constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático”.

Não é possível, no entanto, fecharmos os olhos, para situação dos policiais civis no que tange às precárias condições de trabalho e à defasagem de seus vencimentos em relação à espiral inflacionária.

Por isso, ousou propor a seguinte tese, sem, no entanto, nutrir muita

ARE 654432 / GO

esperança de vê-la acolhida: “É vedada a greve de policiais civis, sendo-lhes assegurada, em contrapartida, com a devida exação, a irredutibilidade de vencimentos e o seu reajuste anual, nos termos dos incisos XV e X do art. 37 da Constituição Federal”.

05/04/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 654.432 GOIÁS

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES – Trecho cancelado, tendo em vista a juntada de voto escrito.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Vossa Excelência me permite?

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Por favor.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Esse debate já tivemos, o ministro Fachin, inclusive, honrou-me com várias citações. Vossa Excelência introduz um aspecto que foi até considerado num debate, lembro-me de que o Professor Canotilho chamava atenção. Vossa Excelência, agora, introduz a participação do policial em franja, ou aspectos importantes da soberania do Estado. O Professor Canotilho discutia, em Portugal, a greve de juízes e dizia: "Quem tem parte da soberania, ou traduz a soberania do Estado, não pode fazer greve". É como se dissesse: "O Estado não pode fazer greve". Vossa Excelência toca no núcleo dessa questão.

Depois, podemos até analisar aspectos sobre o silêncio eloquente, ou a omissão do texto constitucional a propósito desse tema, mas, a mim, me parece, o que Vossa Excelência está trazendo são considerações a propósito de limitações implícitas decorrentes da própria atividade policial. Este é um tema central que talvez tenhamos de discutir, já tivemos ameaça de greve de setores outros, Magistratura, Ministério Público, isso precisa de ser olhado nesta perspectiva. E Vossa Excelência dá mais um argumento, na medida em que essas atividades passam a ser legitimadas ou traduzidas em movimentos paredistas, também isso afeta

ARE 654432 / GO

as atividades do próprio Judiciário. O Estado judicial, enquanto Justiça criminal, também falece; o Ministério Público, em suas atividades, também fenece.

Isso é muito sério. Talvez, seja uma das questões mais relevantes. Vi com muita atenção e com muita simpatia, tendo em vista a questão delicada de direitos fundamentais que aqui se coloca. O ministro Fachin faz grande esforço hermenêutico para dizer: diante do texto constitucional e da eventual lacuna ou omissão, como, de fato, tornar aproveitável esse direito que se assegura aos policiais?

E nem precisamos de ir muito longe, mesmo os policiais militares. Vimos agora nesses episódios lamentáveis, especialmente no Espírito Santo, em que, diante da impossibilidade clara no Texto Constitucional de se fazer greve, engendrou-se aquela fórmula de dizer que estavam impedidos por conta da manifestação das esposas e dos seus familiares.

Eu tenho a impressão, de qualquer forma, no que diz respeito ao serviço público em geral e considerando, inclusive, a vivência que temos no plano do Direito Comparado e da vida institucional comparada, de que, no próprio serviço público em geral, devesse-se rediscutir o tema da greve na dimensão que assume entre nós. Vemos, em qualquer lugar, a greve-protesto, a ideia de que haverá um dia de paralisação, mas não. O ministro Fachin, que, como todos nós, militou tantos anos na universidade pública, sabe-o bem, um movimento de paralisação de quatro meses, escolas, hospitais.

Sempre me lembro, quando falo disso, da greve do INSS, dos peritos médicos, o que elas infelicitam toda essa gente que fica aí na fila, dependendo dos exames, portanto, ficam sem o reconhecimento do direito, essa greve que não é visível, porque, em geral, atinge essa massa de pessoas ocultas. Quando a greve é de servidores de escola, de professores, atinge uma massa maior, ou dos hospitais, mas quando

ARE 654432 / GO

atinge essa gente, que está aí se arrastando, mas ela é ... A greve de médicos peritos é extremamente dolorida para essas pessoas e faz com que haja um acúmulo de trabalho que se projeta no tempo. Depois, se diz: "Isto está atrasado dois, três anos."

Mas o que queria dizer é, mesmo nesses serviços de essencialidade indubitável, tinha de adotar-se outra cultura para o protesto. O protesto é legítimo, precisa de ocorrer, mas era preciso que houvesse esse sopesamento, quer dizer, greve que se confunde com férias, porque ainda temos juízes que têm coragem de dar liminar para que o sujeito receba durante essa greve de férias, não é ministra Rosa? Porque é mais uma jabuticaba que inventamos, Presidente, porque é a greve sem fundo de greve. E, por isso, projeta-se no tempo; quer dizer, temos greve, não sei qual é o limite, mas temos greve de seis, de sete meses. E, depois, inventa-se aquela história nas universidades, que nenhum gênio da didática conseguiria dizer: "Não, agora haverá reposição dos dias parados"; ficamos parados três meses e conseguimos ver Paris em cinco dias. "Agora, em quatro dias, a gente repôs os dias parados. E, portanto, está tudo resolvido". Grande ficção! Quer dizer, as consultas que não foram feitas.

Então, a mim, me parece que essa é uma oportunidade, é claro que é *a latere*, de colocarmos esta questão: mesmo onde a greve é legítima, tinha de discutir-se limites; entre eles, inclusive, há o não pagamento de dias parados, tal como ocorre na relação privada de suspensão dos contratos. Quem dizia isso de maneira muito clara, insofismável, é ninguém mais, ninguém menos, do que o ex-presidente Lula, ele dizia: "Greve com dias garantidos não é greve, são férias!"

Mas Vossa Excelência traz exatamente este aspecto extremamente relevante: a questão da greve em serviços coessenciais da definição do Estado. É a greve de um braço soberano, a greve do Exército, a greve da

ARE 654432 / GO

Polícia. E pouco importa o caráter, a meu ver, para esse efeito, como Vossa Excelência está apontando, civil ou militar.

Obrigado.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Trecho cancelado, tendo em vista a juntada de voto escrito.

05/04/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 654.432 GOIÁS**VOTO**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Trata-se de recurso extraordinário, submetido a julgamento em repercussão geral, em que se discute o exercício do direito de greve por servidores da Polícia Civil do Estado de Goiás. Foi reconhecida perante as instâncias ordinárias a incidência do entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal nos Mandados de Injunção 708 e 712 (precedentes relatados pelos Ministros GILMAR MENDES e EROS GRAU, respectivamente, Tribunal Pleno, julgados em 25/10/2007, DJe de 30/10/2008), pelos quais se firmou o entendimento pela aplicabilidade da lei geral de greve (Lei 7.783/1989) aos servidores públicos enquanto não editada a norma regulamentadora exigida pelo texto constitucional.

O Estado de Goiás invocou, já perante a 2ª Instância, a incidência do precedente firmado pelo Supremo na Rcl 6.568 (Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJe de 24/9/2009). Nesse julgado há uma ressalva quanto a certas categorias de servidores públicos que, por razões ligadas à natureza da função que exercem, não poderiam usufruir do direito de greve em toda a sua extensão sem infligir prejuízo desproporcional ao restante da coletividade.

No caso de servidores policiais, alegou-se que a descontinuidade nas atividades de segurança pública frustraria a proteção à ordem pública e à incolumidade das pessoas e do patrimônio (art. 144, CF). E, tratando-se de profissionais detentores de porte de armas de fogo, haveria risco ínsito à reunião e paralisação dessa categoria, a demandar a aplicação da mesma proibição contida no texto constitucional para os servidores militares. O Tribunal de Justiça de Goiás entendeu que o referido precedente não seria pertinente ao caso, prestigiando uma interpretação restritiva do art. 142, § 3º, IV, da CF, impedindo que a proibição alcançasse servidores civis.

ARE 654432 / GO

De fato, a existência de limites ao exercício do direito constitucional de greve por certas categorias do serviço público já foi discutida por este Supremo Tribunal Federal no julgamento da referida Reclamação 6.568. O caso apreciado nesse precedente versava sobre a competência da Justiça do Trabalho para processar e julgar dissídio coletivo entre servidores públicos e Administração Pública. Tinha-se, ali, movimento paredista organizado por sindicato de policiais civis do Estado de São Paulo.

O eminente Relator, Ministro EROS GRAU, reafirmou a autoridade do julgamento proferido na ADI 3.395-MC (Rel. Min. CEZAR PELUSO, julgado em 5/4/2006, DJ de 10/11/2006), afastando a competência da Justiça Trabalhista para o julgamento desse tipo de conflito.

Indo além, expressou 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 eminente relator naquela oportunidade:

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

ARE 654432 / GO

direito. Aqui prevalecerá, a conformar nossa decisão, a doutrina do duplo efeito.

É bem verdade que parte do colegiado, nessa oportunidade, não se comprometeu com a tese veiculada pelo Ministro Relator, limitando-se ao afastamento da competência da Justiça do Trabalho para o julgamento de dissídios dessa natureza. Foi a posição dos eminentes Ministros CARLOS BRITTO, RICARDO LEWANDOWSKI e MARCO AURÉLIO. No entanto, colhe-se da manifestação do Min. CARLOS BRITTO reflexão útil para o conhecimento atual da matéria:

Entendo que o Ministro Eros Grau, portanto, traz a baila uma discussão muito interessante. Se a proibição do direito de greve - que é explícita pela Constituição para os servidores militares - é extensível aos policiais civis, dado que ambos, policiais civis e militares, cuidam de uma atividade não propriamente de um serviço público, de uma atividade estatal que a Constituição chama de segurança pública. Mas há quem diga que essa extensão é descabida, porque a proibição pra os policiais militares se deve à estrutura hierarquizada dos militares. Eles são organizados à base da disciplina e da hierarquia e, diante de uma greve, não há como manter a disciplina, não há como manter a hierarquia.

De todo modo, seguirei meditando, porque o Estado exerce o monopólio da força física pelos seus órgãos de segurança pública e não se pode substituir os mantenedores da segurança pública por quem não seja da própria segurança pública. E isso, a admitir a greve no âmbito de toda a segurança pública ou de uma parte dela para incluir os policiais civis, nos depararíamos com a situação muito delicada juridicamente: o Estado se fazer ausente no campo da repressão, da prevenção de crimes. Esse vácuo de poder há de ser preenchido, porque o poder não pode experimentar vácuo, sempre que ele ocorre é preenchido por modos que a história revela perigosíssimos, do maior dano possível para as instituições.

ARE 654432 / GO

Em todo caso, a assertiva quanto à impossibilidade de greve por policiais civis, ainda que manifestada em caráter de *obiter dictum*, ganhou a adesão expressa e majoritária do colegiado. Destaco, pela relevância e profundidade com que o tema foi tratado naquela ocasião, o seguinte trecho da transcrição dos debates ocorridos naquela sessão de julgamento:

O Senhor Ministro Cezar Peluso - (...)

Por essas razões, acompanho inteiramente o Ministro-Relator e os demais votos, para reconhecer a competência da Justiça Comum e, especificamente, a de órgão colegiado, que, no caso, é o Tribunal de Justiça.

Mas, Sr. Presidente, parece-me que isso pode ser até visto de certo modo como extravagância, coisa que não constitui crítica ao eminente Ministro-Relator, mas, antes, uma homenagem a Sua Excelência. É que, não obstante não seja ortodoxo, acho que a Corte pode pronunciar-se sobre o direito de greve de policiais. E deve, a meu ver, por dois motivos: primeiro, pela relevância em si do tema. E, neste ponto, acompanho integralmente o eminente Relator, nesse - diria - passeio pelas Constituições de países que têm de algum modo a mesma raiz de tradição jurídica que a nossa e que fazem a equiparação entre militares e policiais, não por analogia, mas por outras razões muito graves, muito graves.

O Senhor Ministro Eros Grau (Relator): Vossa Excelência me permite? Percorri o meu voto e verifiquei que não mencionei em nenhum momento a analogia. Não mencionei mesmo a analogia.

O Senhor Ministro Cezar Peluso - Não, eu estou de acordo com Vossa Excelência, e não digo que Vossa Excelência usou analogia.

Realmente, Sr. Presidente, o Tribunal, a meu ver, deve manifestar-se pela repercussão e pela importância do tema, que é candente e que a Corte, não obstante a limitação no âmbito de cognição do remédio constitucional da reclamação, seja a título de **obiter dictum**, seja a título de razões adicionais para puro

ARE 654432 / GO

raciocínio, seja, enfim, para adiantar ponto de vista sobre uma tese, não pode deixar de se pronunciar. Eu também não tiro a impossibilidade de os policiais exercerem o direito de greve, do art. 142, mas tiro-o do caráter relativo do direito de greve, de acordo com a interpretação do art. 37, VII.

Quando a Constituição se remete aos limites da lei, é porque tal direito não tem caráter absoluto - aliás, é um lugar-comum, é um truísmo dizer-se que na Constituição não existem direitos de caráter absoluto. Mas, neste caso, ela se remete explicitamente à legislação infraconstitucional, atribuindo-lhe o poder de definir não apenas aspectos secundários desse exercício, mas até as categorias que podem exercê-lo. Ainda que a lei não o faça, a interpretação unitária da Constituição me leva, junto com o eminente Relator em seu belo voto, a concluir que os policiais não têm direito de greve, assim, como não o têm outras categorias, sobre as quais não quero manifestar-me na oportunidade, porque seria impertinente. E não o têm porque lhes incumbem, nos termos do art. 144, caput, dois valores incontornáveis da subsistência de um Estado: segurança pública e a incolumidade das pessoas e dos bens.

É de se registrar que a vedação ao exercício do direito de greve por policiais civis, ainda que manifestada a título de *obiter dictum* na Rcl 6.568, mostrou-se a diretriz jurisprudencial nos anos seguintes, conforme demonstra o julgamento do MI 7.740-AgR (Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 27/6/2014) e da Rcl 11.246 (Rel. DIAS TOFFOLI, DJe de 1º/4/2014).

É o relato da situação atual da discussão nesta Suprema Corte.

A carreira policial é uma carreira diferenciada, como o próprio artigo 144 da Constituição Federal reconhece ao afirmar que tem a função de exercer “a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, com a finalidade de “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”, estando, inclusive,

ARE 654432 / GO

destacada do capítulo específico dos servidores públicos.

A carreira policial é o braço armado do Estado para a segurança pública, assim como as Forças Armadas são para a segurança nacional. É inegável que há um paralelismo importante aqui entre segurança interna e a segurança nacional, inclusive pela inexistência de atividades paralelas na iniciativa privada.

É essencial, portanto, fixarmos uma premissa essencial para a presente análise, qual seja, a atividade policial é carreira de Estado sem paralelo na atividade privada, o que a diferencia de várias outras atividades essenciais, como educação e saúde, que também são absolutamente essenciais para o Estado, mas apresentam paralelo na iniciativa privada, por expressa autorização constitucional.

No exercício da segurança pública, manutenção da ordem pública e da paz social, não há possibilidade de complementação ou substituição das carreiras policiais pela atividade privada, seja na segurança pública ostensiva, que não é analisada no presente recurso, seja na atividade de polícia judiciária, que é a função realizada pela Polícia Civil e pela Polícia Federal, no âmbito da União. Não há possibilidade de algum outro órgão da iniciativa privada suprir essa atividade estatal essencial exercida pela Polícia em prol da Sociedade. Atividade essa que, por si só, é relevantíssima, importantíssima e imprescindível ao Estado de Direito, mas também, cuja paralisação afeta o regular exercício da titularidade da ação penal pública pelo Ministério Público e da jurisdição pelo Poder Judiciário, porque a paralisação da Polícia Judiciária acarreta a paralisação da própria Justiça Criminal e do Ministério Público.

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

ARE 654432 / GO

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. Ressalte-se que todas as demais pessoas, inclusive autoridades públicas do Judiciário e do Ministério Público, têm a faculdade de efetuar prisões em flagrante, ou seja, “podem”, enquanto os integrantes das carreiras policiais “devem”.

Como compatibilizar o exercício dessa imprescindível, dignificante, honrosa, porém também penosa carreira de Estado com o exercício do Direito de Greve?

Como compatibilizar que o braço armado do Estado mantenha as necessárias disciplina e hierarquia com o Direito de Greve, sem colocar em risco a segurança pública, a ordem e a paz social?

Como compatibilizar a obrigatoriedade de os integrantes das carreiras policiais realizarem intervenções e prisões em situação de flagrância com o exercício do Direito de Greve?

Como compatibilizar a continuidade do exercício integral das funções do Ministério Público e a continuidade da jurisdição criminal com o exercício do Direito de Greve pela Polícia Judiciária?

Não é possível. Ninguém é obrigado a ingressar no serviço público, em especial nas carreiras policiais, ninguém é obrigado a exercer o que, particularmente, considero um verdadeiro sacerdócio, que é a carreira policial. Mas aqueles que permanecem sabem que a carreira policial é mais do que uma profissão, é o braço armado do Estado, responsável pela garantia da segurança interna, ordem pública e paz social. Não é possível que o braço armado do Estado queira fazer greve. O Estado não faz greve. O Estado em greve é anárquico. A Constituição não permite.

O direito de greve deriva das liberdades de reunião e de expressão, direitos que constituem pilares do Estado Democrático de Direito; e, exatamente nesse sentido, o texto constitucional prevê restrição implícita a manifestações, reuniões ou passeatas reivindicatórias de policiais, ao

ARE 654432 / GO

estabelecer no artigo 5º, inciso XVI, a vedação à presença de armas no exercício do direito de reunião.

Poder-se-ia argumentar, como o fez o Ministro Relator em seu detalhado e prestigioso voto, que, desarmados, sem distintivos ou quaisquer outros elementos identificadores das carreiras policiais, seus integrantes poderiam se manifestar durante a realização do movimento grevista.

Com a devida vênia, eu diria, fazendo uma analogia com o “crime impossível” do Direito Penal, que manifestações ou passeatas de policiais desarmados durante o movimento grevista seria o equivalente ao exercício de um “direito de greve e reunião impossíveis”, pois o policial não anda desarmado, seja porque tem o compromisso de defender a Sociedade 24 horas por dia, seja porque precisa proteger sua vida e integridade física e de sua família, uma vez que sua atividade diferenciada o torna muito mais exposto a todo tipo de risco, vinganças e retaliações da criminalidade. Basta ver o absurdo e lamentável número de policiais mortos por ano. Observe-se, ainda, que, nas carreiras policiais, não há nada mais desonroso ao policial que entregar seu distintivo e sua arma, o que só ocorre, tradicionalmente, quando é suspenso ou expulso da corporação.

Não me parece outra a razão da previsão do Pacto de São José da Costa Rica, que autoriza, inclusive, a privação do exercício do direito de associação aos membros de carreiras policiais. No mesmo sentido, a Convenção Europeia de Direitos Humanos, que autoriza 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, que, 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.

Sempre digo, e faço questão de repetir: a carreira policial é a única carreira de Estado em que seus integrantes saem todos os dias de casa – repito – todos os dias –, sabendo que a qualquer momento poderão

ARE 654432 / GO

morrer, não só por casos fortuitos ou força maior, como todos os demais seres humanos, mas também para defender a vida, a integridade física e o patrimônio de outras pessoas que nem ao menos conhecem.

É realmente uma carreira diferenciada, com direitos e deveres diferenciados.

Nesse sentido, entendo que o presente recurso extraordinário não trata apenas de um conflito entre o direito de greve e o princípio da continuidade do serviço público, mas sim entre a necessária interpretação construtiva e conciliatória entre o direito de greve e o direito de toda a Sociedade à segurança pública, mediante um dever do Estado em efetivá-la por meio dos órgãos policiais descritos no artigo 144 da Constituição Federal.

Destaco a preciosa lição do professor de Teoria do Direito (*Jurisprudence*) de Princeton, WALTER MURPHY, ao apontar que “*a tarefa intelectual e prática mais difícil que os juízes enfrentam na interpretação de uma constituição é, provavelmente, a classificação da importância de suas funções e dos valores que ela procura proteger*” (Ensaio sobre a Constituição dos Estados Unidos. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978, p. 209).

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

ARE 654432 / GO

da garantia da segurança pública, a ordem pública e a paz social, no intuito de impedir qualquer ruptura na normalidade democrática interna.

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.

Não se trata de exagerar na argumentação, mas sim de analisar realisticamente as consequências de uma decisão desta Corte liberando o exercício de algo, que, para mim – com o devido respeito ao eminente Relator e a todos que partilham da mesma posição –, é absolutamente incompatível com as carreiras policiais, que são constitucionalmente o braço armado do Estado para garantir a segurança pública, a ordem pública e a paz social.

Todos os eminentes Ministros, certamente, se recordam da greve das carreiras policiais em 26 Estados, em 1994, que quase paralisou o Brasil, com violência, troca de agressões e tiros entre policiais em Belo Horizonte, Fortaleza e outros locais. Uma greve generalizada, uma greve de grandes proporções, com verdadeira ruptura da segurança pública, da ordem e da paz social. Da mesma maneira, recentemente, todos vimos o que ocorreu no Espírito Santo, em virtude da greve da Polícia, em que, em um absurdo generalizado, vários segmentos da população passaram a realizar saques e praticar ilícitos, em virtude da anarquia generalizada resultante da ausência de policiais nas ruas. Verdadeira ameaça de ruptura institucional.

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

ARE 654432 / GO

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.

ROSCOE POUND, em suas *Lições de teoria do direito (jurisprudence)*, publicadas em Harvard, classificou os interesses do ponto de vista individual, público e social, afirmando que estes devem prevalecer em relação àquele, quando em aparentes conflitos, como na presente hipótese (*Outlines of Lectures on Jurisprudence*. Cambridge: Harvard University Press, 1943, p. 67 e ss. e 96 ss).

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.

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, importante preocupação do eminente Ministro Relator, EDSON FACHIN.

O artigo 9º, em seu § 1º, estabelece que “a lei definirá os serviços essenciais ou atividade essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade”. Repito: “*disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade*”.

A manutenção da segurança pública e a defesa da vida, incolumidade física e patrimônio de toda a sociedade se encaixam

ARE 654432 / GO

exatamente na classificação de “necessidades inadiáveis da comunidade”, sem que precisemos citar muitos exemplos, como as 58 mil mortes violentas no Brasil em 2015, sendo 52 mil homicídios; ou ainda, os acontecimentos no Espírito Santo, no Rio Grande do Norte, no Amazonas, no Rio Grande do Sul e no Rio de Janeiro, ocorridos no início desse ano.

O art. 9º, §1º, deve ser interpretado em conjunto com o artigo 37, VII, segundo o qual “o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica”.

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.

ARE 654432 / GO

Parece-me ser o caso de utilizarmos as lições do grande magistrado da Corte Suprema Americana, HUGO BLACK, que, em sua "*A Constitutional Faith*", afirmou que, "*alternativa para a classificação dos valores constitucionais era o uso das palavras singelas da Constituição como o principal critério de julgamento*".

As palavras singelas do artigo 9º da Carta Magna determinam a obrigatoriedade do "*atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade*"; e isso só será alcançado, em relação às carreiras policiais, com a *fixação de limites totais*, permitida pelo artigo 37 da CF, ou seja, com a vedação ao exercício do direito de greve para uma das espécies do gênero servidores públicos. A espécie "*armada*", que tem como função única e imprescindível à Sociedade garantir a segurança pública, a ordem e a paz social.

Repito minha afirmação anterior: a carreira policial é o braço armado do Estado, responsável pela garantia da segurança interna, ordem pública e paz social. E o Estado não faz greve. O Estado em greve é anárquico. A Constituição não permite.

Dessa forma, DOU PROVIMENTO ao recurso extraordinário com proposta da 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."

É como voto.

ARE 654432 / GO

05/04/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 654.432 GOIÁS**VOTO**

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Presidente, eu cumprimento, em primeiro lugar, o voto do eminente Ministro Luiz Edson Fachin, que traz a erudição e a reflexão profunda dos trabalhos de Sua Excelência nesse Plenário, como regra geral, e coerente com ideias e valores que Sua Excelência defende e prega de longa data.

Também eu concordo com o Ministro Fachin e o Ministro Alexandre de Moraes acerca da complexidade e da delicadeza desse tema.

A atividade policial, ela se insere dentro do sistema punitivo em geral, dentro do contexto da segurança pública, que é um universo que tem quatro portas, eu diria, e quatro instituições que nele operam: a Polícia, o Ministério Público, os juízes e o sistema penitenciário. Esses são os componentes do sistema punitivo.

A Constituição de 88 e a vida real arrumaram de maneira relativamente satisfatória a atuação do Ministério Público e a atuação do Poder Judiciário, como instituição.

Os grandes problemas do sistema punitivo brasileiro estão ou na porta de entrada, onde atua a Polícia, produzindo o inquérito policial que vai embasar a denúncia pelo Ministério Público, e o segundo grande problema está na porta de saída, que é o sistema penitenciário, onde se dá a execução das decisões produzidas pelo Poder Judiciário. Portanto, nós temos dois grandes problemas: a porta de entrada e a porta de saída.

E eu acho que, historicamente e por razões equivocadas, sempre se tratou a Polícia como uma atividade menor, menos importante, dentro desse contexto. E acho que isso é um equívoco, porque uma polícia mal-treinada, mal-equipada, desprestigiada não consegue fazer bem o seu trabalho e termina desbordando, muitas vezes, para uma atuação violenta.

Portanto, eu acho que prestigiar e valorizar a Polícia como uma peça fundamental do sistema, tão importante quanto o Ministério Público e o

ARE 654432 / GO

Poder Judiciário, parece-me uma necessidade histórica no Brasil.

Eu estou dizendo isso para deixar claro que todos os meus sentimentos nessa matéria são positivos no sentido de valorização da atividade policial. E acho que não há alternativa de termos uma polícia mais competente, mais eficiente e menos violenta que não seja tratá-la com remuneração adequada, dar *status* social, equipamento, treinamento e uma filosofia que consiga combinar proteção da ordem pública com respeito aos direitos humanos.

Nesse contexto, o Ministro Luiz Edson Fachin vota no sentido de admitir o direito de greve pelos servidores da Polícia Civil com algumas cautelas que, engenhosamente, a meu ver, ele delineou no seu voto. Embora impressionado e seduzido pelas razões de Sua Excelência, eu vou me filiar à divergência nesta matéria.

Também eu, pelas razões que pretendo expor, tenho um forte desconforto com a possibilidade de greve por autoridades policiais em geral. E pretendo muito brevemente, Presidente, enunciar as minhas razões.

Em primeiro lugar, pela minha leitura da jurisprudência do Supremo - embora eu ache que não tenha havido nem pronunciamento de Plenário, nem uma manifestação que organizadamente enfrentasse a matéria -, eu acho que os precedentes sinalizam no sentido dessa impossibilidade de greve.

Eu identifiquei, e foi citado pelo Ministro-Relator Luiz Edson Fachin, primeiramente, uma reclamação do Ministro Eros Grau, em que Sua Excelência afirma, e assim consta da ementa:

"Servidores públicos que exercem atividades relacionadas à manutenção da ordem pública e à segurança pública, à administração da Justiça (...) e à saúde pública. A conservação do bem comum exige que certas categorias de servidores públicos sejam privadas do exercício do direito de greve."

Essa linha foi seguida pelo Ministro Gilmar Mendes em decisão no Mandado de Injunção nº 774, quando entendeu:

"As atividades exercidas por policiais civis constituem serviços

ARE 654432 / GO

públicos essenciais desenvolvidos por grupos armados, consideradas, para esse efeito, análogas às dos militares. Ausência de direito subjetivo à greve."

Portanto, já há uma sinalização na jurisprudência do Supremo no sentido dessa impossibilidade.

É bem verdade, como observou o Ministro Luiz Edson Fachin, que não há restrição expressa na Constituição, como existe em relação aos policiais militares. Dessa forma, essa eventual vedação tem que ser construída por um fundamento que não seja normativo expresso. Aqui me parece que se chega a essa vedação pelo caminho da ponderação entre o direito importante em um Estado Democrático, em uma sociedade aberta, que é o direito de greve - inclusive no serviço público - 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. Portanto, estamos aqui ponderando o direito de greve, bem jurídico constitucional, com outros bens jurídicos, outros valores importantes da Constituição.

E quando se faz uma ponderação, a característica da ponderação, sobretudo a ponderação judicial, é que ela não se faz em tese e puramente em abstrato. Ela depende de se ir à realidade e ver como, na realidade, aquelas diferentes normas que postulam incidência impactam e que resultados elas produzem. E, ao olhar para a realidade fática de um país com as circunstâncias do Brasil e ver as consequências que, ao longo do tempo, têm sido produzidas por greves de policiais, eu chego à conclusão de que, numa ponderação com os valores constitucionais, não há como prevalecer, com caráter absoluto, esse direito de greve para os policiais.

Nós testemunhamos, para citar um episódio da memória recente, os fatos ocorridos no Espírito Santo, em que, em última análise, para forçar uma negociação com o Governador, produziu-se no Estado um quadro hobbesiano, estado da natureza, com homicídios, saques, o homem lobo do homem, vida breve, curta e violenta para quem estava passando pelo caminho.

Eu preciso dizer que não há como interpretar essa situação sem ter

ARE 654432 / GO

em linha de conta os episódios recentes e também, tendo ouvido com atenção o Ministro Fachin, com uma preocupação.

O Ministro Fachin, com lógica irretocável, sustenta que esse tipo de greve exige que uma parte dos policiais mantenham o serviço e mantenham, portanto, a ordem pública diante de uma manifestação eventualmente de policiais. De modo que me parece aterradora a possibilidade de um choque entre os policiais grevistas e os policiais que foram incumbidos de preservar circunstancialmente a ordem pública naqueles contingentes mínimos. Essa ideia me parece simplesmente aterradora. De modo que também acho que esse elemento de ponderação precisa ser trazido à Mesa para embasar a minha conclusão de que quem porta arma tem um regime jurídico especial e não pode exercer o direito de greve.

Eu fui às normas internacionais e aqui peço vênua ao eminente Ministro Luiz Edson Fachin para delas extrair consequências um pouco diferentes. Eu penso que as normas internacionais, inclusive os documentos internacionais de direitos humanos, cancelam a legitimidade da vedação de greve de autoridades policiais. Fui a alguns documentos que considero importantes. O primeiro deles é o Relatório da Comissão Interamericana da Organização dos Estados Americanos, para a qual, inclusive, concorre, para integrá-la, a eminente Professora brasileira, atual Secretária de Direitos Humanos, Flávia Piovesan - a eleição será realizada proximamente, será uma grande conquista para a Comissão a presença de uma pessoa como ela. A Comissão Interamericana da OEA textualmente diz em seu relatório o seguinte:

Em princípio, as restrições que os sistemas legais que os Estados-membros fazem ao exercício do direito de greve dos membros da Polícia não são violações ao artigo 9º da Convenção Internacional do Trabalho nº 87.

E continua o relatório:

Dada a natureza de seus deveres, um fator que deve ser levado em conta no exercício de seus direitos de associação e reunião é o fato de que integrante de forças policiais portam armas.

ARE 654432 / GO

Portanto, eu penso que quem porta armas, vale para civis e para militares, não apenas deve estar subordinado ao Poder Civil, como deve estar subordinado a um regramento específico, a um regramento próprio.

Vou também ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e lá encontro o artigo 8º, cuja dicção é a seguinte:

"1. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a garantir:
(...)

d) O direito de greve, exercido de conformidade com as leis de cada país."

E, em seguida, complementa:

"2. O presente artigo não impedirá que se submeta a restrições legais o exercício desses direitos pelos membros das forças armadas, da política ou da administração pública."

E aqui também indo ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos da ONU e a Convenção Europeia dos Direitos Humanos e ao Pacto de São José da Costa Rica, em normas que tratam do direito de associação, e não propriamente do direito greve - associação e reunião -, todos eles têm normas expressas que permitem a restrição e, eventualmente, a vedação do direito de greve de policiais.

Portanto, eu peço vênua, para nesse particular, ter uma leitura diferente desses documentos para assentar que o Direito Internacional, inclusive, o Direito Internacional dos Direitos Humanos chancela esta vedação que eu acho que é imposta pela prudência com que deve lidar com as armas um Estado Democrático de Direito, Presidente.

Agora - e aqui caminhando para o fim -, não podendo exercer o direito de greve é, no entanto, indispensável que essa categoria, que, no interesse público, sofre a restrição de um direito fundamental, possa vocalizar as suas reivindicações de alguma forma. *De lege ferenda*, eu acho que é perfeitamente possível que, ao mesmo passo em que se - talvez tivesse que ser por emenda constitucional -, mas, do mesmo passo em que se vede o direito de greve a policiais civis, estabeleça-se uma vinculação a outra categoria para que eles possam se beneficiar de reivindicações de categorias afins, que evidentemente não sejam nem de segurança pública,

ARE 654432 / GO

nem portem armas. Mas esta seria uma providência *de lege ferenda*.

Eu penso que *de lege lata*, à luz do direito vigente neste momento, a alternativa que vislumbro, Presidente, está no artigo 165 do Código de Processo Civil, em que se prevê no Novo Código de Processo Civil:

"Art. 165. Os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação ..."

Portanto, eu acho, não se trata de uma ação judicial, porque também não acho uma boa ideia, com todas as vênias, colocar o Judiciário para a intermediação de um conflito que considero essencialmente político, uma disputa política. Mas eu acho que é legítimo que o sindicato ou a associação dos policiais acione o Poder Judiciário, com base no artigo 165, para que se estabeleça uma instância de mediação, em que as partes possam sentar e possa se estabelecer um diálogo. Não que ao final vá se produzir uma decisão, porque não é isso que prevê o artigo 165. Mas é indispensável, a meu ver, que quem não possa fazer grave possa vocalizar com visibilidade e mediado por alguém qualificado as suas reivindicações.

De modo que, Presidente, este é o meu encaminhamento e eu estou me alinhando à divergência iniciada pelo Ministro Alexandre de Moraes e propondo, como tese de julgamento, a primeira bem próxima à de Sua Excelência, a seguinte:

O exercício do direito de greve é vedado aos policiais civis e aos demais grupos de servidores que atuem em prol da segurança pública, inclusive, e sobretudo, aos que atuem armados.

2. É cabível a instauração de mediação, nos termos do artigo 165 do Código de Processo Civil, para vocalização dos interesses da categoria e busca de acordo com o Poder Público.

Portanto, Presidente, reiterando que não considero a atividade policial menor - considero-a tão importante quanto considero a função do Ministério Público e a função da Magistratura, cujo direito, ou não, de

ARE 654432 / GO

greve não está aqui em discussão, mas que tampouco teria a minha simpatia -, eu concludo pela vedação do direito de greve e pela faculdade de instauração de uma instância de mediação com a intervenção do Poder Judiciário.

É como voto, Presidente.

05/04/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 654.432 GOIÁS

VOTO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Senhora Presidente, eu cumprimento todos.

Acho que há absoluta unanimidade quanto a considerar esse tema de uma delicadeza extrema. Talvez, também já foi dito, um dos mais delicados que se colocam à apreciação da Corte, tamanhas as repercussões que dele vão decorrer.

Eu já fiquei vencida, com o Ministro Luiz Edson Fachin, a quem cumprimento pelo voto, como sempre, brilhante e de extrema sensibilidade, ao exame do recurso extraordinário, que foi relatado pelo Ministro Dias Toffoli, em que se examinou o tema relativo à greve do serviço público, pagamento de dias parados.

Nesse caso específico que ora estamos a enfrentar - e ele envolve segurança pública -, os aspectos evidenciados há pouco em voto extremamente bem fundamentado do Ministro Alexandre de Moraes ainda mais reforçam o que aqui se disse, na medida em que os Policiais Civis usam armas, eles têm porte de arma, exigência que decorre das próprias atribuições que exercem.

Realmente, esse aspecto é de enorme delicadeza, o que também foi destacado no voto do Ministro Luís Roberto.

Estava eu aqui a pensar. Em um tempo em que se apregoa, se vota e se defende a terceirização das atividades, e mesmo não defendendo a terceirização dessas atividades quando elas também envolvem segurança, nós temos no ordenamento jurídico a Lei nº 7.102, uma lei antiga, da década de oitenta ainda, uma lei de 1983, que disciplina a atividade de segurança nos estabelecimentos bancários, transporte e vigilância de valores, em que todos esses trabalhadores terceirizados são trabalhadores da atividade privada, usam arma, tem assegurado o porte de arma no exercício da sua atividade. Fico a pensar que temos um regramento, relativo à greve na atividade privada, que também a eles se aplica.

ARE 654432 / GO

Trata-se de um problema comum, uma dificuldade comum à atividade privada e também à atividade pública, naquilo que diz com segurança pública.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Ministra Rosa, permite um aparte?

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Pois não, com muito gosto.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Na questão da segurança privada, bancos, carros-fortes, os empregados que exercem essa atividade, ao final da jornada, eles devolvem obrigatoriamente a arma e o colete à prova de bala, o colete balístico, que fica trancado. Eles não têm direito ao porte de arma fora da atividade. Só fazendo essa diferenciação, porque, no momento em que eles eventualmente forem se manifestar, passeatas, eles não estão nem armados nem com o colete balístico, que fica com a empresa. Até um pedido deles - e corre no Congresso Nacional -, que possam ter porte de armas vinte e quatro horas. Diferentemente das carreiras policiais, em que o porte de arma é inerente à função e vinte e quatro horas. Obrigado.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Eu não tenho a menor dúvida. Eu trouxe o aspecto para mostrar a delicadeza do tema, e a delicadeza que pode envolver inclusive um tratamento diferenciado para operadores ou trabalhadores de diferentes categorias que, na verdade, também usam a arma no exercício das suas atividades. E a greve não se faz aos sábados e domingos, o movimento paredista se realiza no horário de expediente; justamente naquele horário em que o trabalhador deveria prestar as suas atividades, ele para.

Agora, a greve é um instituto, todos nós sabemos, que passou de crime, contemplado no Código Penal, a direito fundamental assegurado na Constituição. E a despeito da enorme delicadeza que o tema comporta, com todo o respeito, mas com todo o respeito mesmo às compreensões contrárias que aqui foram todas externadas com muito brilho, com muita profundidade, eu acompanho o voto do eminente Relator, porque faço a mesma leitura de Sua Excelência quanto ao texto constitucional.

ARE 654432 / GO

O Supremo Tribunal Federal é o guardião da Constituição. O texto constitucional, na minha leitura e o que eu dele extraio, é o seguinte:

"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."

Isso é para a atividade privada, todos sabemos.

E no artigo 37, incisos VI e VII, a Constituição Federal trata da Administração Pública, servidores públicos:

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

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

E depois temos, no artigo 142, § 3º, inciso IV:

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

Ou seja, a nossa Lei Fundamental proíbe greve ao militar. Nós estamos tratando de servidor civil. Tenho também muito respeito pela tese externada pelo Ministro Alexandre de Moraes, quando diz que sequer recorre à analogia para entender que também aos policiais civis está vedada a greve. Sua Excelência defendeu, de uma maneira muito percuciente, que, na verdade, basta uma interpretação teleológica do texto constitucional para concluir que há determinadas categorias, além dos militares, a que a Constituição veda o exercício do direito de greve. Tenho compreensão contrária a respeito. E como entendo que o Direito anda à reboque dos fatos, não resolve dizermos que não há como os fatos acontecerem; os fatos eclodem, eles acontecem, e o Direito tenta regrá-los numa sociedade que se pretenda civilizada, que é o que todos pretendemos seja a nossa.

A nossa Lei Fundamental assegurou direito absoluto à greve? De forma alguma, não há direitos absolutos. O direito de greve não é um direito absoluto. E o voto do eminente Ministro Fachin, na minha visão, destacando essa natureza instrumental do direito de greve, que, na

ARE 654432 / GO

verdade, se vincula ao direito à livre manifestação, ao direito à expressão, ao direito à reunião, todos direitos com assento constitucional, esse direito de greve há de ser canalizado, ele pode e deve ser limitado. Agora, não assegurá-lo - com todo o respeito, repito -, de forma contrária ao texto constitucional, que só excepciona os militares, eu não endosso...

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Ministra Rosa, Vossa Excelência me permite só uma brevíssima observação?

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Com o maior gosto também, Ministro Luís Roberto.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Eu acho que o direito de greve é um direito autônomo e não uma decorrência de outros direitos.

Portanto, eu acho que os policiais civis têm direito à liberdade de expressão, têm direito à liberdade de reunião e têm direito à liberdade de associação, só não têm o direito de greve. Portanto, eu não acho que esse seja um pacote completo. Há um componente desse pacote de liberdades públicas que eu acho que eles, por andarem armados, não podem. Eles carregam as armas do povo brasileiro, e acho que isso impõe responsabilidades e limitações. Mas liberdade de expressão, liberdade de reivindicação, de reunião, de associação, eles preservam; portanto, é só da greve que nós estamos falando.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Ministra Rosa, da mesma forma que o Ministro Barroso, só em relação á greve, até porque - ossos do ofício - eu convivi quase dois anos com movimentos reivindicatório de policiais civis, sindicatos, associações, dentro da normalidade, pacificamente, somente também em relação ao direito à greve.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - E afinal o que é o direito de greve?

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - O direito de greve é um direito de paralisar o trabalho para forçar quem o remunera a atender uma reivindicação.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Para expressar um

ARE 654432 / GO

pensamento, para expressar uma manifestação, a partir de uma reunião...

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Sim, mas há expressões legítimas e expressões não legítimas. Se eu discordar do Ministro Fux, eu posso dizer "eu discordo", mas não posso dar uma cabeçada nele, em princípio.

Portanto, há expressões legítimas e há expressões não legítimas.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Isso. Por isso existe um direito de greve e existe um abuso do direito de greve. Como existe a figura do abuso do direito com relação a qualquer direito. E o voto do eminente Ministro Fachin, a quem eu tenho a honra de acompanhar, na verdade, não está pregando qualquer "cabeçada", ao contrário!

O voto do Ministro Fachin não precisa defesa, mas que eu faço questão de externar o que disse: Proposta de tese - "Tendo em vista a essencialidade do serviço, o exercício limitado do direito de greve, por parte dos policiais civis, condiciona-se à apreciação prévia do Poder Judiciário, que, observadas as condições fixadas no precedente do Mandado de Injunção nº 670, julgado por esta Corte, 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".

Então, este é o voto que eu estou acompanhando, renovando meu pedido de vênia, Senhora Presidente.

05/04/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 654.432 GOIÁS

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhora Presidente, ilustre representante do Ministério Público, senhores membros da Corte, ilustres advogados, representantes das partes aqui presentes.

Senhora Presidente, ontem à noite houve uma chacina em São Paulo, foram assassinadas nove pessoas e a polícia estava em atividade. Em recente episódio, mais de uma centena de pessoas foram assassinadas numa greve gravíssima no Espírito Santo. Então, o direito não pode viver apartado da realidade.

Em primeiro lugar, eu gostaria de elogiar o esforço exegético levado a efeito pelo Ministro Edson Fachin, que, aliás, é um esforço que está acompanhando a modernidade. Acho que essa decisão do Supremo vem em boa hora, porque, exatamente, nos termos que Vossa Excelência propõe, há vários projetos de lei tramitando no Congresso Nacional exatamente com essa fundamentação. Eu leria, apenas, rapidamente, um deles no sentido de que:

"...assegura ao policial o exercício desse direito de forma democrática e segura, ressaltando a restrição ao uso de armas de fogo" - como Vossa Excelência propõe no voto, é o que está tramitando no Congresso Nacional - "por ocasião da manifestação. Caso a proibição de portar arma seja desobedecida deve ser classificada como crime de porte ilegal de arma."

Na verdade, o voto de Vossa Excelência é um voto contemporâneo ao debate parlamentar. Essa é uma questão, digamos assim, da atualidade, da profundidade, e, exatamente, da admiração que todos os trabalhos que Vossa Excelência tem trazido aqui, aos nossos debates, merecem esse destaque - não é aquele vezo de elogiar o advogado, para depois discordar, mas, efetivamente, isso, aqui, é uma realidade.

Em segundo lugar, Senhora Presidente, aqui foi muito destacado o art. 9º em contraposição ao art. 144, que, efetivamente, já, digamos assim,

ARE 654432 / GO

deixa nítida a ideia de que o direito de greve não é um direito absoluto. E, por não ser um direito absoluto, o próprio art. 9º destaca que uma lei virá a dispor sobre as atividades essenciais e como é que se vai fazer greve nessas atividades essenciais. Sucede que o art. 144, quando fala em segurança, acaba aproximando as Forças Armadas à Polícia Civil, porque ele diz:

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

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

[...]

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária [...]"

E, então, nesse particular, com razão, o Ministro Alexandre de Moraes, quando afirma que, por consequência, essas atividades paralisadas vão acabar por paralisar também a função do Ministério Público e da Magistratura, muito embora tenhamos chancelado, aqui, a função investigatória do Ministério Público - mas ele não dá conta de investigar tudo quanto se faz necessário.

Toda a doutrina consultada, inclusive a doutrina de alhures, é no sentido de que esse direito não é absoluto e ele é mitigado, sempre, em relação à concreção do dever estatal de oferecer segurança pública.

Eu cito aqui vários autores nas anotações que fiz, e assento que, muito embora, hoje, se preconize um suposto neoconstitucionalismo e pós-positivismo, em que nenhum direito fundamental ou individual deve se submeter ao interesse público - isso é uma regra pacífica -, a verdade é que há, aqui, direitos fundamentais da sociedade e direito fundamental do servidor público. Eu acho que, nesse confronto, nessa ponderação, há

ARE 654432 / GO

de prevalecer o direito fundamental da sociedade.

O Professor Alex afirma que o Estado, conquanto entidade soberana e superior aos indivíduos que compõem essas unidades, tem o direito fundamental de impor a sua ordem repressiva, no afã de manter a paz e a segurança de todos os cidadãos. Então, na medida em que o Estado assume o monopólio permanente da força física pelos seus órgãos de segurança, no meu modo de ver, legitimar a greve dos policiais civis decorreria no efeito transversal de ausentar o Estado do seu papel imane de prevenção e de repressão aos crimes.

Eu cito, inclusive, um artigo do nosso eminente colega, já aposentado, Ministro Carlos Mário Velloso sobre, exatamente, o tema de greve na segurança pública da PM, onde ele afirma, exatamente, o que aqui já foi destacado. É ruim votar muito depois, porque se fica repetindo, aqui, o que já foi dito. Para não repetir o que já foi dito, aqui, o Comitê de Liberdade Sindical da OIT, recentemente, editou o Verbete nº 394 - isso não foi citado aqui, eu estou querendo ver o que não foi citado - que diz:

"O direito de greve só pode ser objeto de restrições, inclusive proibição, na função pública, sendo funcionários públicos aqueles que atuam como órgãos de poder público, ou nos serviços essenciais no sentido estrito do termo, isto é, aqueles serviços cuja interrupção possa pôr em perigo a vida, a segurança ou a saúde da pessoa, no todo ou em parte da população."

Trago dados estatísticos sobre essas greves e as suas consequências, sem prejuízo de citar também a doutrina de professores da área trabalhista e também de constitucionalistas, como o professor José Gomes Canotilho, no tocante a essas limitações constitucionais desses supostos direitos fundamentais que não podem ultrapassar o direito fundamental da sociedade. Eu anoto que a nossa própria jurisprudência foi taxativa, ao julgar a Reclamação nº 6.568, em 2009, no Tribunal Pleno, no sentido de que:

ARE 654432 / GO

"[...] Os servidores públicos são, seguramente, titulares do direito de greve. Essa é a regra" - disse o Tribunal Pleno do Supremo. "Ocorre, contudo [...] que entre os serviços públicos há alguns que a coesão social impõe sejam prestados plenamente, em sua totalidade. [...] Servidores públicos que exercem atividades das quais dependa a manutenção da ordem pública e a segurança pública e administração da justiça - onde as carreiras do Estado, cujos membros exercem atividades indelegáveis, inclusive as de exação tributária - e a saúde pública não estão inseridos nos servidores alcançados por aquele direito".

E ainda se acrescenta, no voto, que a Constituição não pode ser lida em tiras, como o Ministro Eros Grau tinha o hábito de destacar, e se afirma:

"[...] Dela são extraídos, pelo intérprete, sentidos normativos, outras coisas que não somente textos. A força normativa da Constituição é despreendida da totalidade, totalidade normativa, que a Constituição é. [...] Os servidores públicos" - isso, para mim, pareceu bastante importante - "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. [...] As atividades envolvidas pela polícia civil" - e aqui diz taxativamente o Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal - "são análogas, para esse efeito, às dos militares, em relação aos quais a Constituição proíbe a greve."

Então, a oportunidade deste nosso julgamento é fundamental, porque há inúmeros projetos de lei tramitando no Congresso Nacional. Isso pode ser um bom recado para esses debates.

Cito aqui também trechos do voto do Ministro Cezar Peluso, do Ministro Dias Toffoli, e parto para o Direito Comparado, Senhora Presidente. Rapidamente, verifico que as duas Constituições mais

ARE 654432 / GO

recentes, que se basearam na Constituição brasileira, que são a Constituição de Portugal e a Constituição espanhola, vedam esse direito de greve. A Corte Constitucional italiana, da mesma forma, impediu esse direito de greve, e o Conselho Constitucional francês, diante daquela liberdade que é imanente à cultura francesa, também proíbe o direito de greve.

De sorte, Senhora Presidente, diante de tudo o que já foi aqui exposto, dessas pequenas anotações que procuraram escapar das afirmações anteriormente exaradas aqui, com muito brilho, tanto pelos que apoiam a corrente que permite a greve dos servidores públicos em alguma medida como por aqueles, como eu, que acompanham os que já votaram pela impossibilidade da greve da Polícia Civil - eu, aqui, certa feita, fui mal interpretado, mas, para mim, é de pouca relevância -, há um outro dado interdisciplinar que acho muito importante: quem paga a greve do serviço público é o contribuinte. Isso, para mim, é algo que define todas essas questões porque, quando uma criança do colégio público não tem aula, é a criança que está pagando pela greve do serviço de ensino; greve no hospital da rede pública de saúde, é o contribuinte que está ali morrendo numa maca fria ao desabrigo. De sorte que eu sou absolutamente contrário a essa flexibilização que o legislador propôs quanto ao direito de greve.

Então, estou concluindo que o exercício do direito de greve por Policiais Civis é inconstitucional. É a minha proposição, acompanhando, com a vênua dos que entenderam em contrário, do brilhantismo do voto do Ministro Edson Fachin, a divergência que interdita essa greve.

05/04/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 654.432 GOIÁS

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Todos os votos, tanto em um quanto em outro sentido, foram muito bem fundamentados. De tal sorte que eu vou me creditar em tempo para o futuro, temos muitas matérias em pauta ao longo do dia de hoje. Eu peço vênua ao eminente Relator, cumprimentando Sua Excelência por seu belíssimo voto, e à Ministra Rosa para acompanhar a divergência.

05/04/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 654.432 GOIÁS

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Senhora Presidente, também começo por ressaltar a importância do voto trazido pelo ministro Fachin, buscando enfatizar, a partir dos próprios desafios hermenêuticos que a Constituição traz, a possibilidade de disciplinar esse verdadeiro poderio militar que as polícias civis acabam por acumular a partir de sua própria posição, de seu *status*, do fato de poderem usar armas de maneira continuada.

Mas, a mim, me parece que, inclusive, os precedentes que já vinham sendo desenvolvidos pelo Tribunal, já no Mandado de Injunção e depois nas reclamações que se sucederam tendo como pano de fundo as greves, os precedentes indicam exatamente esse caminho que estamos agora a percorrer a partir do voto do ministro Alexandre de Moraes.

Desde logo, como já foi destacado por outros ministros, entendo extremamente relevante que reconheçamos a importância da atividade policial. É fundamental que isso seja de fato reconhecido como elemento hoje essencial da própria ideia desse direito que vem sendo discutido em várias perspectivas, às vezes, como dever de proteção; às vezes, mesmo como direito, que é o direito de segurança pública.

Veja e isso tem sido observado por muitos estudiosos, talvez, de todos os direitos, aqueles todos ligados à educação, saúde, transporte e tudo o mais, a distinção entre ricos e pobres acaba fazendo com que o recurso, o dinheiro, a disponibilidade de recurso façam com que recursos disponíveis, que possamos dar uma educação adequada a nossos filhos, ainda que a escola pública seja pedestre, consigamos tratar a saúde no Sírio ou no Einstein, ainda que o SUS seja precário, mas o quadro de insegurança pública atinge a todos, afeta a todos de maneira inequívoca.

ARE 654432 / GO

Todos aqueles que, inclusive, se colocam nessas torres de segurança hoje são afetados de alguma forma, os que estão de carros blindados, também; em suma, esse é um valor de que todos precisam e é um tema real e infelizmente negligenciado.

Eu me lembro que tive, quando trabalhei na assessoria jurídica do Governo Fernando Henrique Cardoso, o que muito me honra, um colega da Ciência Política, Eduardo Graeff que se dedicava a estudar essa temática. Ele ficava impressionado, por exemplo, com um dado que em geral a população não conhece, certamente o ministro Alexandre poderia fazer dissertação sobre isso: quantos policiais são atingidos, aqueles que morrem, em geral, fala-se da mortalidade causada pela ação letal da Polícia, mas não se fala, até por um cacoete, às vezes contrafactual, no número de policiais que são atingidos e que ficam paraplégicos, que ficam inválidos. Portanto, é uma atividade que se exerce com imenso risco.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Permite um rápido aparte? Nós tivemos, no ano passado, uma média de dois policiais mortos por dia. Acho que todos se recordam, aqui, acho que no terceiro ano, do primeiro mandato do governo do Presidente Obama, quando ocorreu a segunda morte de um policial em Nova York, depois de dez ou doze anos, e o Presidente se dirigiu até Nova York, decretou feriado, tamanho o absurdo de se matar agente de segurança pública. E nós, lamentavelmente, temos dois policiais mortos por dia. Além dos inúmeros - como Vossa Excelência bem colocou - que ficam paraplégicos, ficam com problemas motores, em virtude desse combate à criminalidade.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Também - Vossa Excelência tinha apontado isso - o quadro de insegurança vivido, de

ARE 654432 / GO

maneira bastante clara. De vez em quando, temos a notícia de que, numa dessas falsas *Blitze*, realizadas por marginais, um policial foi identificado. Seja porque seu uniforme estava lá, porque seu distintivo, ou pela identidade. É morto. Quer dizer, é uma vida insegura. Também, os baixos salários acabam fazendo com que vivam em condições precárias, muitas vezes, inseridos no contexto onde há o domínio do banditismo, da bandidagem, expostos, têm de esconder a identidade em sua própria comunidade. Em suma, temos de reconhecer essa realidade. E é importante que esse tema seja institucionalmente tratado e reconhecido.

De qualquer sorte, a ideia de greve, seja da Polícia Militar - tal como a Constituição tratou, seja como das organizações militares, em geral, seja da Polícia Civil -, de fato, leva a uma situação de fazer com que o Estado entre em greve. Um de seus elementos de soberania, um de seus braços armados, inclusive o braço da Justiça, entre em greve, com todos os conseqüências.

O Professor Blanco de Moraes - nosso amigo, hoje titular da Universidade de Lisboa -, há alguns dias manifestava-se preocupado com os episódios, que eram transmitidos mundo afora - e claro, estavam na TV de Portugal -, sobre essa questão: As greves policiais no Brasil. E dizia: "O que fazer? Já não é o caso de se pensar num estado de emergência? Em medidas excepcionais?" Por que medidas o Estado pode ter contra o direito de associação de pessoas armadas? Que contrasta com a ideia da liberdade de reunião, que o texto constitucional ... contrasta com o próprio texto constitucional. E claro, vai ser algo lítero-poético-recreativo, determinar que o policial deixe a arma em casa para fazer protesto. Evidente, no contexto cultural em que estamos inseridos.

De modo que tenho voto escrito sobre isso, dizendo que, a rigor, na linha do que já foi defendido pelo ministro Alexandre de Moraes e aqueles que o sucederam, no sentido de acolher a pretensão do Estado de Goiás, estou, Presidente, absolutamente convencido de que temos de

ARE 654432 / GO

fazer uma leitura sistemática do texto constitucional, tendo em vista as limitações que se impõem. E veja, estou absolutamente convencido de que o direito de greve, que é exercido na esfera do serviço público no Brasil, é notoriamente - tive várias experiências - abusivo. Já a dimensão que se empresta ... E, quando discutimos esse tema, em mandados de injunção já referidos, notávamos que seria legítimo e pensamos, inclusive, na proteção judicial, nos casos em que, por exemplo, não houvesse pagamento. Claro! Infelizmente, isso acontece em muitos estados. Infelizmente, na situação atual.

Mas a greve, tal como vem sendo praticada... Eu me lembro, a Universidade de Brasília é um dos exemplos, mas tantas outras escolas, as greves de três, quatro meses e, depois, aquele milagre didático-pedagógico. Deveriam ganhar um nobel, porque conseguem fazer a reposição de quatro meses de aulas em uma semana, numa negociação que, obviamente, se o Ministério Público atuasse devidamente e não tivesse parte, entraria com ação de improbidade contra o agente que faz essa negociação. Por que, como repor quatro meses de aula em quatro semanas? Espiritualmente. Mas é isso que se faz, Doutor Bonifácio, em geral. Mas como há interesses corporativos, essas questões não são colocadas, embora haja uma brutal evasão de recursos.

E quando o sujeito ainda tem o desconto, ministro Fux? Obtém uma liminar de um colega que diz: "Não, o direito de greve está associado ao direito de perceber pagamento". Jabuticaba brasileira. Produzimos a greve-férias. Portanto, já esse campo é claramente abusivo, claramente abusivo! Tem que se conceber isso.

E veja, não compartilho da ideia de que as pessoas não devam receber salário, de que tem trabalho escravo. Não! A remuneração tem de ser feita, tem de haver os ajustes devidos. Não é disso que se cuida. Mas é claro que há modelos de que a remuneração não se dá de uma hora para outra; de que não há negociação, tal como se faz nas empresas privadas;

ARE 654432 / GO

de que o orçamento se estabelece no ano anterior; de que há limitações. Portanto, a greve, mesmo no âmbito permitido, deveria ter a similitude de uma manifestação de protesto, de advertência.

Por outro lado, também, dever-se-ia, do lado do poder público, encontrar uma relação de lealdade e de diálogo responsável. Tratar as pessoas como sujeitos de direito. Mas isso se tornou, como se diz em alemão *eine große Konfusion*. Alguma coisa de errado já na greve, que praticamos, quando ela é largamente permitida. Sem nenhuma dúvida.

Agora, no âmbito das ações policiais, isso me parece algo de notoriamente abusivo. E tal como já se fez a leitura do próprio texto constitucional, aqui... "Ah, mas o texto constitucional não falou sobre a Polícia Civil". E aqui, então, haveria um silêncio eloquente ou o silêncio autorizaria a greve dos servidores policiais civis.

Eu diria, aqui, há, também, como já falamos várias vezes, Presidente, um *lapsus linguae*. O constituinte deixou de fazer aquilo que deveria ter feito. Se há uma colmatação de lacunas que se tem de fazer, é no sentido da extensão da restrição, porque naquilo que diz respeito às atividades essenciais, a mesma *ratio* que determina a proibição de greve para servidor policial militar, a mesma *ratio* aplica-se ao policial civil. Haverá diferença entre eles, o regime disciplinar e outros, prisão disciplinar, mas não aqui. A liberdade de reunião que essa gente exerça com armas se constitui ameaça contra a sociedade. E o Estado não pode ser ameaça à sociedade, do contrário é um retorno ao estado de barbárie. E estamos muito próximos desses episódios que vimos nesses estados e todos ficaram impressionados com aquilo que se deu no Espírito Santo, claro que foi com a Polícia Militar, mas da tribuna se lembrou de episódios dessa índole.

Então, Senhora Presidente, a mim, me parece que, se há uma interpretação sistemática aqui, como já foi sustentado por tantos, pelo

ARE 654432 / GO

ministro Fux, inclusive, é que a restrição que se aplica, nesse passo, à Polícia Militar também estende-se à Polícia Civil. Claro que haverá outras funções, distinções, ninguém está impedindo a liberdade de manifestação, a liberdade de expressão. É preciso, talvez, até que haja, nesses campos, uma maior institucionalização, aquilo que o ministro Barroso sugeriu da necessidade de um diálogo, de que essas instituições sejam tratadas como de fato detentoras de direitos, quer dizer, levar as pessoas a sério, tendo em vista, inclusive, as limitações existentes, organizar a expectativa eventual de revisão de reajuste, um vez que, sabemos, não é uma decisão que se toma de uma hora para outra, não é por acaso que as próprias revisões salariais dão-se no tempo. Mas isso precisa de ser realmente reordenado.

Não se trata, portanto, de frustrar ou retirar dessas pessoas o direito de vindicar, nem de deixar de tratá-los como sujeitos de direito, mas reconhecer que há limitações. E nem precisamos de invocar a velha doutrina, hoje muito criticada e repudiada, daquelas restrições decorrentes da própria sujeição do conscrito, daquele que está interno num determinado ambiente e tudo mais. Trata-se de uma restrição que decorre da sistemática estabelecida no texto constitucional e que é fundamental à própria paz social, como já foi determinado: greve de sujeitos armados não é greve. Já a greve *per se*, como sabemos, com os movimentos que se fazem, assume muitas vezes características de certa virulência, senão de violência, invasão de prédios, piquetes e tudo mais, que muitas vezes se neutralizam no aspecto penal por conta da liberdade de manifestação, de um certo exagero, de uma certa veemência. Mas imagine a greve daquele que é portador conatural de armas.

A meu ver, é preciso de estabelecer um novo código civilizatório, em que não fazer greve não signifique que não se tenha direito de vindicar, de reivindicar e sobretudo não se tenha o direito de ser reconhecido. É preciso que possamos estabelecer novos parâmetros.

ARE 654432 / GO

Eu me lembro das tais greves de advertência, o ministro Lewandowski falou dos modelos. Hoje, estamos em greve, um dia de paralisação do serviço público, por exemplo, quando os Correios tinham os chamados *Beamten*, na Alemanha, ou o chamado *Postbeamten*. "Ah! Estamos em greve hoje, para uma negociação." Mas não balizamos isto: greve de três meses, greve de quatro meses, greve de hospitais, que em geral, infelizmente, atingem, como disse, a camada mais infelicitada da população. Sempre volto, parece até um realejo, mas volto, porque me impressionou pelos resultados, com o exemplo da greve dos médicos peritos do INSS. Dois meses deles parados fazem com que aposentadorias, os reconhecimentos de auxílio invalidez, às vezes, até fiquem prejudicados, se forem benefícios temporários, porque passam para o outro ano e tudo o mais.

E, vejam, não estou dizendo que o poder público não tem responsabilidade, ao revés, é preciso de mudar o tipo de atitude, é preciso de que se institucionalize outro modelo de respeito, também, por essas atividades, de modo a que isso seja encaminhado de uma outra maneira.

Pedindo todas as vênias ao ministro Edson Fachin, reconhecendo, inclusive, que sua proposta é no sentido de dar, sim, um significado ao silêncio do texto constitucional ou a permissão do texto constitucional, com a ressalva existente, mas tendo em vista todos esses elementos, inclusive, os precedentes que nos levarem, gostaria até de apontar um dado que depois, agora, está positivado no texto legal que regulamentou a lei do mandado de injunção. Num dos casos que discutimos, ministro Fachin, Vossa Excelência certamente levou em conta esse aspecto, era uma reclamação contra a decisão, ou tendo como paradigma a decisão tomada por nós no mandado de injunção. E reconhecemos, de uma maneira singular que, embora o mandado de injunção tivesse a característica de um processo de feição subjetiva, avançamos um pouco, antecipamos um pouco o Código Fux, nesse ponto, porque, dissemos "mas a decisão que daqui erradia tem efeitos que vão para além do caso

ARE 654432 / GO

concreto". E reconhecemos aquilo que agora já está na própria lei do mandado de injunção que autoriza o Supremo a outorgar eficácia geral também à decisão emanada do mandado de injunção. Por isso que reconhecemos o cabimento da reclamação, naquele caso, reconhecendo que tinha uma eficácia geral.

Mas com todas as vênias e com o máximo respeito que Vossa Excelência sabe que tenho por todas as posições de Vossa Excelência, eu peço, neste caso, licença para acompanhar a divergência iniciada pelo voto do eminente ministro Alexandre de Moraes.

Muito obrigado!

05/04/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 654.432 GOIÁS**VOTO**

Senhor relator, pedindo todas as vênias, manifesto-me em sentido contrário à tese proposta para o presente caso pelo Min. Edson Fachin.

Como já consignei em outras oportunidades, entendo que as atividades exercidas por policiais civis constituem serviços públicos essenciais e devem ser consideradas, para esse efeito, análogas às dos militares.

É certo que a jurisprudência desta Corte reconheceu a omissão legislativa quanto à regulamentação do art. 37, VII, da Constituição Federal, assentando que o exercício do direito de greve por funcionários públicos civis deveria ser regulado provisoriamente pela legislação de regência do direito de greve dos celetistas.

Nesse sentido, o MI 670, de Rel. Min. Maurício Corrêa, em que fui designado redator para acórdão, mencionado pelo Min. Edson Fachin, em seu voto, como possível parâmetro para a tese debatida neste caso, assim ementado:

“MANDADO DE INJUNÇÃO. GARANTIA FUNDAMENTAL (CF, ART. 5º, INCISO LXXI). DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS (CF, ART. 37, INCISO VII). EVOLUÇÃO DO TEMA NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). DEFINIÇÃO DOS PARÂMETROS DE COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL PARA APRECIÇÃO NO ÂMBITO DA JUSTIÇA FEDERAL E DA JUSTIÇA ESTADUAL ATÉ A EDIÇÃO DA LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA PERTINENTE, NOS TERMOS DO ART. 37, VII, DA CF. EM OBSERVÂNCIA AOS DITAMES DA SEGURANÇA JURÍDICA E À EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL NA INTERPRETAÇÃO DA OMISSÃO LEGISLATIVA SOBRE O DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS,

ARE 654432 / GO

FIXAÇÃO DO PRAZO DE 60 (SESSENTA) DIAS PARA QUE O CONGRESSO NACIONAL LEGISLE SOBRE A MATÉRIA. MANDADO DE INJUNÇÃO DEFERIDO PARA DETERMINAR A APLICAÇÃO DAS LEIS Nos 7.701/1988 E 7.783/1989. 1. SINAIS DE EVOLUÇÃO DA GARANTIA FUNDAMENTAL DO MANDADO DE INJUNÇÃO NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). 1.1. No julgamento do MI no 107/DF, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 21.9.1990, o Plenário do STF consolidou entendimento que conferiu ao mandado de injunção os seguintes elementos operacionais: i) os direitos constitucionalmente garantidos por meio de mandado de injunção apresentam-se como direitos à expedição de um ato normativo, os quais, via de regra, não poderiam ser diretamente satisfeitos por meio de provimento jurisdicional do STF; ii) a decisão judicial que declara a existência de uma omissão inconstitucional constata, igualmente, a mora do órgão ou poder legiferante, insta-o a editar a norma requerida; iii) a omissão inconstitucional tanto pode referir-se a uma omissão total do legislador quanto a uma omissão parcial; iv) a decisão proferida em sede do controle abstrato de normas acerca da existência, ou não, de omissão é dotada de eficácia erga omnes, e não apresenta diferença significativa em relação a atos decisórios proferidos no contexto de mandado de injunção; iv) o STF possui competência constitucional para, na ação de mandado de injunção, determinar a suspensão de processos administrativos ou judiciais, com o intuito de assegurar ao interessado a possibilidade de ser contemplado por norma mais benéfica, ou que lhe assegure o direito constitucional invocado; v) por fim, esse plexo de poderes institucionais legitima que o STF determine a edição de outras medidas que garantam a posição do impetrante até a oportuna expedição de normas pelo legislador. 1.2. Apesar dos avanços proporcionados por essa construção jurisprudencial inicial, o STF flexibilizou a interpretação constitucional primeiramente fixada para conferir uma compreensão mais abrangente à garantia fundamental do mandado de injunção. A partir de uma série de precedentes, o

ARE 654432 / GO

Tribunal passou a admitir soluções "normativas" para a decisão judicial como alternativa legítima de tornar a proteção judicial efetiva (CF, art. 5º, XXXV). Precedentes: MI no 283, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 14.11.1991; MI no 232/RJ, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 27.3.1992; MI nº 284, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. para o acórdão Min. Celso de Mello, DJ 26.6.1992; MI no 543/DF, Rel. Min. Octavio Gallotti, DJ 24.5.2002; MI no 679/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 17.12.2002; e MI no 562/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 20.6.2003.

2. O MANDADO DE INJUNÇÃO E O DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS NA JURISPRUDÊNCIA DO STF.

2.1. O tema da existência, ou não, de omissão legislativa quanto à definição das possibilidades, condições e limites para o exercício do direito de greve por servidores públicos civis já foi, por diversas vezes, apreciado pelo STF. Em todas as oportunidades, esta Corte firmou o entendimento de que o objeto do mandado de injunção cingir-se-ia à declaração da existência, ou não, de mora legislativa para a edição de norma regulamentadora específica. Precedentes: MI no 20/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 22.11.1996; MI no 585/TO, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 2.8.2002; e MI no 485/MT, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 23.8.2002.

2.2. Em alguns precedentes(em especial, no voto do Min. Carlos Velloso, proferido no julgamento do MI no 631/MS, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 2.8.2002), aventou-se a possibilidade de aplicação aos servidores públicos civis da lei que disciplina os movimentos grevistas no âmbito do setor privado (Lei no 7.783/1989).

3. DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS. HIPÓTESE DE OMISSÃO LEGISLATIVA INCONSTITUCIONAL. MORA JUDICIAL, POR DIVERSAS VEZES, DECLARADA PELO PLENÁRIO DO STF. RISCOS DE CONSOLIDAÇÃO DE TÍPICA OMISSÃO JUDICIAL QUANTO À MATÉRIA. A EXPERIÊNCIA DO DIREITO COMPARADO. LEGITIMIDADE DE ADOÇÃO DE ALTERNATIVAS NORMATIVAS E INSTITUCIONAIS DE SUPERAÇÃO DA SITUAÇÃO DE OMISSÃO.

3.1. A permanência da situação de não-regulamentação do direito de greve dos servidores

ARE 654432 / GO

públicos civis contribui para a ampliação da regularidade das instituições de um Estado democrático de Direito (CF, art. 1o). Além de o tema envolver uma série de questões estratégicas e orçamentárias diretamente relacionadas aos serviços públicos, a ausência de parâmetros jurídicos de controle dos abusos cometidos na deflagração desse tipo específico de movimento grevista tem favorecido que o legítimo exercício de direitos constitucionais seja afastado por uma verdadeira "lei da selva".

3.2. Apesar das modificações implementadas pela Emenda Constitucional no 19/1998 quanto à modificação da reserva legal de lei complementar para a de lei ordinária específica (CF, art. 37, VII), observa-se que o direito de greve dos servidores públicos civis continua sem receber tratamento legislativo minimamente satisfatório para garantir o exercício dessa prerrogativa em consonância com imperativos constitucionais.

3.3. Tendo em vista as imperiosas balizas jurídico-políticas que demandam a concretização do direito de greve a todos os trabalhadores, o STF não pode se abster de reconhecer que, assim como o controle judicial deve incidir sobre a atividade do legislador, é possível que a Corte Constitucional atue também nos casos de inatividade ou omissão do Legislativo.

3.4. A mora legislativa em questão já foi, por diversas vezes, declarada na ordem constitucional brasileira. Por esse motivo, a permanência dessa situação de ausência de regulamentação do direito de greve dos servidores públicos civis passa a invocar, para si, os riscos de consolidação de uma típica omissão judicial.

3.5. Na experiência do direito comparado (em especial, na Alemanha e na Itália), admite-se que o Poder Judiciário adote medidas normativas como alternativa legítima de superação de omissões inconstitucionais, sem que a proteção judicial efetiva a direitos fundamentais se configure como ofensa ao modelo de separação de poderes (CF, art. 2o).

4. DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS. REGULAMENTAÇÃO DA LEI DE GREVE DOS TRABALHADORES EM GERAL (LEI No 7.783/1989). FIXAÇÃO DE PARÂMETROS DE CONTROLE JUDICIAL DO EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE PELO

ARE 654432 / GO

LEGISLADOR INFRACONSTITUCIONAL. 4.1. A disciplina do direito de greve para os trabalhadores em geral, quanto às "atividades essenciais", é especificamente delineada nos arts. 9º a 11 da Lei no 7.783/1989. Na hipótese de aplicação dessa legislação geral ao caso específico do direito de greve dos servidores públicos, antes de tudo, afigura-se inegável o conflito existente entre as necessidades mínimas de legislação para o exercício do direito de greve dos servidores públicos civis (CF, art. 9º, caput, c/c art. 37, VII), de um lado, e o direito a serviços públicos adequados e prestados de forma contínua a todos os cidadãos (CF, art. 9º, §1º), de outro. Evidentemente, não se outorgaria ao legislador qualquer poder discricionário quanto à edição, ou não, da lei disciplinadora do direito de greve. O legislador poderia adotar um modelo mais ou menos rígido, mais ou menos restritivo do direito de greve no âmbito do serviço público, mas não poderia deixar de reconhecer direito previamente definido pelo texto da Constituição. Considerada a evolução jurisprudencial do tema perante o STF, em sede do mandado de injunção, não se pode atribuir amplamente ao legislador a última palavra acerca da concessão, ou não, do direito de greve dos servidores públicos civis, sob pena de se esvaziar direito fundamental positivado. Tal premissa, contudo, não impede que, futuramente, o legislador infraconstitucional confira novos contornos acerca da adequada configuração da disciplina desse direito constitucional. 4.2 Considerada a omissão legislativa alegada na espécie, seria o caso de se acolher a pretensão, tão-somente no sentido de que se aplique a Lei no 7.783/1989 enquanto a omissão não for devidamente regulamentada por lei específica para os servidores públicos civis (CF, art. 37, VII). **4.3 Em razão dos imperativos da continuidade dos serviços públicos, contudo, não se pode afastar que, de acordo com as peculiaridades de cada caso concreto e mediante solicitação de entidade ou órgão legítimo, seja facultado ao tribunal competente impor a observância a regime de greve mais severo em razão de tratar-se de "serviços ou atividades essenciais", nos termos do**

ARE 654432 / GO

regime fixado pelos arts. 9º a 11 da Lei no 7.783/1989. Isso ocorre porque não se pode deixar de cogitar dos riscos decorrentes das possibilidades de que a regulação dos serviços públicos que tenham características afins a esses "serviços ou atividades essenciais" seja menos severa que a disciplina dispensada aos serviços privados ditos "essenciais".

4.4. O sistema de judicialização do direito de greve dos servidores públicos civis está aberto para que outras atividades sejam submetidas a idêntico regime. Pela complexidade e variedade dos serviços públicos e atividades estratégicas típicas do Estado, há outros serviços públicos, cuja essencialidade não está contemplada pelo rol dos arts. 9º a 11 da Lei no 7.783/1989. Para os fins desta decisão, a enunciação do regime fixado pelos arts. 9º a 11 da Lei no 7.783/1989 é apenas exemplificativa (numerus apertus).

5. O PROCESSAMENTO E O JULGAMENTO DE EVENTUAIS DISSÍDIOS DE GREVE QUE ENVOLVAM SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS DEVEM OBEDECER AO MODELO DE COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES APLICÁVEL AOS TRABALHADORES EM GERAL (CELETISTAS), NOS TERMOS DA REGULAMENTAÇÃO DA LEI No 7.783/1989. A APLICAÇÃO COMPLEMENTAR DA LEI No 7.701/1988 VISA À JUDICIALIZAÇÃO DOS CONFLITOS QUE ENVOLVAM OS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS NO CONTEXTO DO ATENDIMENTO DE ATIVIDADES RELACIONADAS A NECESSIDADES INADIÁVEIS DA COMUNIDADE QUE, SE NÃO ATENDIDAS, COLOQUEM "EM PERIGO IMINENTE A SOBREVIVÊNCIA, A SAÚDE OU A SEGURANÇA DA POPULAÇÃO" (LEI Nº 7.783/1989, PARÁGRAFO ÚNICO, ART. 11).

5.1. Pendência do julgamento de mérito da ADI no 3.395/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, na qual se discute a competência constitucional para a apreciação das "ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios" (CF, art. 114, I, na redação conferida pela EC no 45/2004).

5.2. Diante

ARE 654432 / GO

da singularidade do debate constitucional do direito de greve dos servidores públicos civis, sob pena de injustificada e inadmissível negativa de prestação jurisdicional nos âmbitos federal, estadual e municipal, devem-se fixar também os parâmetros institucionais e constitucionais de definição de competência, provisória e ampliativa, para a apreciação de dissídios de greve instaurados entre o Poder Público e os servidores públicos civis. 5.3. No plano procedimental, afigura-se recomendável aplicar ao caso concreto a disciplina da Lei no 7.701/1988 (que versa sobre especialização das turmas dos Tribunais do Trabalho em processos coletivos), 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 colmatação legislativa específica da lacuna ora declarada, nos termos do inciso VII do art. 37 da CF. 5.4. **A adequação e a necessidade da definição dessas questões de organização e procedimento dizem respeito a elementos de fixação de competência constitucional de modo a assegurar, a um só tempo, a possibilidade e, sobretudo, os limites ao exercício do direito constitucional de greve dos servidores públicos, e a continuidade na prestação dos serviços públicos. Ao adotar essa medida, este Tribunal passa a assegurar o direito de greve constitucionalmente garantido no art. 37, VII, da Constituição Federal, sem desconsiderar a garantia da continuidade de prestação de serviços públicos - um elemento fundamental para a preservação do interesse público em áreas que são extremamente demandadas pela sociedade.** 6. DEFINIÇÃO DOS PARÂMETROS DE COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL PARA APRECIÇÃO DO TEMA NO ÂMBITO DA JUSTIÇA FEDERAL E DA JUSTIÇA ESTADUAL ATÉ A EDIÇÃO DA LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA PERTINENTE, NOS TERMOS DO ART. 37, VII, DA CF. FIXAÇÃO DO PRAZO DE 60 (SESSENTA) DIAS PARA QUE O CONGRESSO NACIONAL LEGISLE SOBRE A MATÉRIA. MANDADO DE INJUNÇÃO DEFERIDO PARA DETERMINAR A APLICAÇÃO DAS LEIS Nos 7.701/1988 E 7.783/1989. 6.1.

ARE 654432 / GO

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 colmatação legislativa específica da lacuna ora declarada, nos termos do inciso VII do art. 37 da CF. 6.3. Até a devida disciplina legislativa, devem-se definir as situações provisórias de competência constitucional para a apreciação desses dissídios no contexto nacional, regional, estadual e municipal. Assim, nas condições acima especificadas, se a paralisação for de âmbito nacional, ou abranger mais de uma região da justiça federal, ou ainda, compreender mais de uma unidade da federação, a competência para o dissídio de greve será do Superior Tribunal de Justiça (por aplicação analógica do art. 2º, I, "a", da Lei no 7.701/1988). Ainda no âmbito federal, se a controvérsia estiver adstrita a uma única região da justiça federal, a competência será dos Tribunais Regionais Federais (aplicação analógica do art. 6º da Lei no 7.701/1988). Para o caso da jurisdição no contexto estadual ou municipal, se a controvérsia estiver adstrita a uma unidade da federação, a competência será do respectivo Tribunal de Justiça (também por aplicação analógica do art. 6º da Lei no 7.701/1988). As greves de âmbito local ou municipal serão dirimidas pelo Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal com jurisdição sobre o local da paralisação, conforme se trate de greve de servidores municipais, estaduais ou federais. 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

ARE 654432 / GO

em consonância com a excepcionalidade de que esse juízo se reveste. Nesse contexto, 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*).

6.5. Os tribunais mencionados também serão competentes para apreciar e julgar medidas cautelares eventualmente incidentes relacionadas ao exercício do direito de greve dos servidores públicos civis, tais como: i) aquelas nas quais se postule a preservação do objeto da querela judicial, qual seja, o percentual mínimo de servidores públicos que deve continuar trabalhando durante o movimento paredista, ou mesmo a proibição de qualquer tipo de paralisação; ii) os interditos possessórios para a desocupação de dependências dos órgãos públicos eventualmente tomados por grevistas; e iii) as demais medidas cautelares que apresentem conexão direta com o dissídio coletivo de greve.

6.6. Em razão da evolução jurisprudencial sobre o tema da interpretação da omissão legislativa do direito de greve dos servidores públicos civis e em respeito aos ditames de segurança jurídica, fixa-se o prazo de 60 (sessenta) dias para que o Congresso Nacional legisle sobre a matéria.

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” (MI 670, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Red. p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 25/10/2007, DJe-206 DIVULG 30-10-2008 PUBLIC 31-10-2008 EMENT VOL-02339-01 PP-00001 RTJ VOL-00207-01 PP-00011)

ARE 654432 / GO

No entanto, especificamente quanto ao exercício de movimento paredista por policiais em geral, o Plenário desta Corte decidiu que há equiparação com os militares e, portanto, proibição de fazer greve (art. 142, § 3º, inciso IV, CF/88), em razão de constituírem expressão da soberania nacional, revelando-se braços armados da nação, garantidores da segurança dos cidadãos, da paz e da tranquilidade públicas.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem-se manifestado no sentido de que as atividades desenvolvidas pela Polícia Civil constituem não só serviços públicos essenciais, como também são consideradas análogas às dos militares, uma vez realizadas por servidores públicos armados. Eventual paralisação, mesmo que limitada ou parcial, tem efeitos gravíssimos, capazes de tornar refém toda a sociedade.

Nesse sentido, confira-se trecho da ementa do acórdão que julgou a Rcl 6.568, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJe 25.9.2009, que versava dissídio de greve envolvendo policiais civis de São Paulo:

“RECLAMAÇÃO. SERVIDOR PÚBLICO. POLICIAIS CIVIS. DISSÍDIO COLETIVO DE GREVE. SERVIÇOS OU ATIVIDADES PÚBLICAS ESSENCIAIS. COMPETÊNCIA PARA CONHECER E JULGAR O DISSÍDIO. ARTIGO 114, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. DIREITO DE GREVE. ARTIGO 37, INCISO VII, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. LEI N. 7.783/89. INAPLICABILIDADE AOS SERVIDORES PÚBLICOS. DIREITO NÃO ABSOLUTO. RELATIVIZAÇÃO DO DIREITO DE GREVE EM RAZÃO DA ÍNDOLE DE DETERMINADAS ATIVIDADES PÚBLICAS. AMPLITUDE DA DECISÃO PROFERIDA NO JULGAMENTO DO MANDADO DE INJUNÇÃO N. 712. ART. 142, § 3º, INCISO IV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. INTERPRETAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO. AFRONTA AO DECIDIDO NA ADI 3.395. INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO PARA DIRIMIR CONFLITOS ENTRE SERVIDORES PÚBLICOS E ENTES DA ADMINISTRAÇÃO ÀS QUAIS ESTÃO VINCULADOS.

ARE 654432 / GO

RECLAMAÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o MI n. 712, afirmou entendimento no sentido de que a Lei n. 7.783/89, que dispõe sobre o exercício do direito de greve dos trabalhadores em geral, é ato normativo de início inaplicável aos servidores públicos civis, mas ao Poder Judiciário dar concreção ao artigo 37, inciso VII, da Constituição do Brasil, suprimindo omissões do Poder Legislativo. 2. Servidores públicos que exercem atividades relacionadas à manutenção da ordem pública e à segurança pública, à administração da Justiça --- aí os integrados nas chamadas carreiras de Estado, que exercem atividades indelegáveis, inclusive as de exação tributária --- e à saúde pública. A conservação do bem comum exige que certas categorias de servidores públicos sejam privadas do exercício do direito de greve. Defesa dessa conservação e efetiva proteção de outros direitos igualmente salvaguardados pela Constituição do Brasil. 3. Doutrina do duplo efeito, segundo Tomás de Aquino, na Suma Teológica (II Seção da II Parte, Questão 64, Artigo 7). Não há dúvida quanto a serem, os servidores públicos, titulares do direito de greve. Porém, tal e qual é lícito matar a outrem em vista do bem comum, não será ilícita a recusa do direito de greve a tais e quais servidores públicos em benefício do bem comum. Não há mesmo dúvida quanto a serem eles titulares do direito de greve. A Constituição é, contudo, uma totalidade. Não um conjunto de enunciados que se possa ler palavra por palavra, em experiência de leitura bem comportada ou esteticamente ordenada. Dela são extraídos, pelo intérprete, sentidos normativos, outras coisas que não somente textos. A força normativa da Constituição é despreendida da totalidade, totalidade normativa, que a Constituição é. 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. Atividades das quais dependam a manutenção da ordem pública e a segurança pública, a administração da Justiça --- onde as carreiras de

ARE 654432 / GO

Estado, cujos membros exercem atividades indelegáveis, inclusive as de exação tributária --- e a saúde pública não estão inseridos no elenco dos servidores alcançados por esse direito. Serviços públicos desenvolvidos por grupos armados: as atividades desenvolvidas pela polícia civil são análogas, para esse efeito, às dos militares, em relação aos quais a Constituição expressamente proíbe a greve [art. 142, § 3º, IV].

4. No julgamento da ADI 3.395, o Supremo Tribunal Federal, dando interpretação conforme ao artigo 114, inciso I, da Constituição do Brasil, na redação a ele conferida pela EC 45/04, afastou a competência da Justiça do Trabalho para dirimir os conflitos decorrentes das relações travadas entre servidores públicos e entes da Administração à qual estão vinculados. Pedido julgado procedente. (Rcl 6568, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 21/05/2009, DJe-181 DIVULG 24-09-2009 PUBLIC 25-09-2009 EMENT VOL-02375-02 PP-00736).

Na ocasião, o Min. Cezar Peluso, acompanhando o voto do relator Min. Eros Grau, entendeu que: *“os policiais não têm direito de greve, assim como não o têm outras categorias (...) . E não têm, porque lhes incumbem, nos termos do artigo 144, caput, dois valores incontornáveis da subsistência de um Estado: segurança pública e a incolumidade das pessoas e dos bens”*.

Nesse sentido, também já me havia pronunciado nos julgamentos dos MI 708 e 712:

“Nesse particular, ressalto ainda que, em razão dos imperativos da continuidade dos serviços públicos, não estou a afastar que, de acordo com as peculiaridades de cada caso concreto e mediante solicitação de órgão competente, seja facultado ao juízo competente impor a observância a regime de greve mais severo em razão de tratar-se de serviços ou atividades essenciais, nos termos dos já mencionados arts. 9 o a 11 da Lei nº 7.783/1989.

Creio que essa complementação na parte dispositiva de meu voto é indispensável porque, na linha do raciocínio

ARE 654432 / GO

desenvolvido, não se pode deixar de cogitar dos riscos decorrentes das possibilidades de que a regulação dos serviços públicos que tenham características afins a esses serviços ou atividades essenciais seja menos severa que a disciplina dispensada aos serviços privados ditos essenciais.

Isto é, mesmo provisoriamente, há de se considerar, ao menos, idêntica conformação legislativa quanto ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade que, se não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população (Lei nº 7.783/1989, parágrafo único, art. 11). (MI 712, Rel. Min. Eros Grau, DJe 30.10.2008)

É dito, nesse aspecto, que o texto constitucional é silente quanto ao exercício do direito de greve pelos policiais civis. E, desse silêncio, então, poderia ser extraído tal direito, porque o texto foi expresso quando quis sê-lo em relação, por exemplo, aos exercentes da atividade militar propriamente dita. Há, na Constituição Federal, inúmeros exemplos daquilo que se chama não o silêncio eloquente, mas a chamada lacuna constitucional, lacuna que tem sido suplantada a partir do chamado pensamento do possível.

O exame dessa questão avivou-me novamente a memória para uma reflexão de Gustavo Zagrebelsky sobre o *ethos* da Constituição na sociedade moderna. Diz o eminente Professor italiano no seu celebrado trabalho sobre o direito dúctil (*il diritto mitte*):

“As sociedades pluralistas atuais – isto é, as sociedades marcadas pela presença de uma diversidade de grupos sociais com interesses, ideologias e projetos diferentes, mas sem que nenhum tenha força suficiente para fazer-se exclusivo ou dominante e, portanto, estabelecer a base material da soberania estatal no sentido do passado – isto é, as sociedades dotadas em seu conjunto de um certo grau de relativismo, conferem à Constituição não a tarefa de estabelecer diretamente um projeto predeterminado de vida em comum, senão a de realizar as

ARE 654432 / GO

condições de possibilidade da mesma”. (Zagrebelsky, Gustavo. *El Derecho Dúctil. Ley, derechos, justicia*. Trad. De Marina Gascón. 3a. edição. Trotta S.A., Madrid, 1999. p. 13)

Em seguida, observa aquele eminente Professor:

“No tempo presente, parece dominar a aspiração a algo que é conceitualmente impossível, porém altamente desejável na prática: a não-prevalência de um só valor e de um só princípio, senão a salvaguarda de vários simultaneamente. O imperativo teórico da não contradição – válido para a **scientia juris** – não deveria obstaculizar a atividade própria da **jurisprudencia** de intentar realizar positivamente a ‘concordância prática’ das diversidades, e inclusive das contradições que, ainda que assim se apresentem na teoria, nem por isso deixam de ser desejáveis na prática. ‘Positivamente’: não, portanto mediante a simples amputação de potencialidades constitucionais, senão principalmente mediante prudentes soluções acumulativas, combinatórias, compensatórias, que conduzam os princípios constitucionais a um desenvolvimento conjunto e não a um declínio conjunto”. (Zagrebelsky, *El Derecho Dúctil.*, cit., p. 16)

Por isso, conclui que o pensamento a ser adotado, predominantemente em sede constitucional, há de ser o “pensamento do possível”. Cito, ainda, esta passagem desse notável trabalho:

“Da revisão do conceito clássico de soberania (interna e externa), que é o preço a pagar pela integração do pluralismo em uma única unidade possível – uma unidade dúctil, como se afirmou – deriva também a exigência de que seja abandonada a soberania de um único princípio político dominante, de onde possam ser extraídas, dedutivamente, todas as execuções concretas sobre a base do princípio da exclusão do diferente, segundo a lógica do **aut-aut**, do “ou dentro ou fora”. A coerência “simples” que se obteria deste modo não poderia ser

ARE 654432 / GO

a lei fundamental intrínseca do direito constitucional atual, que é, precipuamente, a lógica do **et-et** e que contém por isso múltiplas promessas para o futuro. Neste sentido, fala-se com acerto de um “modo de pensar do possível” (*Möglichkeitsdenken*), como algo particularmente adequado ao direito do nosso tempo. Esta atitude mental “possibilista” representa para o pensamento o que a “concordância prática” representa para a ação”. (Zagrebelsky, *El Derecho Dúctil*, cit., p. 17)

Em verdade, talvez seja Peter Häberle o mais expressivo defensor dessa forma de pensar o direito constitucional nos tempos hodiernos, entendendo ser o “*pensamento jurídico do possível*” expressão, consequência, pressuposto e limite para uma interpretação constitucional aberta (Häberle, Peter. *Demokratische Verfassungstheorie im Lichte des Möglichkeitsdenken*, in: *Die Verfassung des Pluralismus*, Königstein/TS, 1980, p. 9.).

Nessa medida, e essa parece ser uma das importantes consequências da orientação perfilhada por Häberle, “*uma teoria constitucional das alternativas*” pode converter-se numa “*teoria constitucional da tolerância*” (Häberle, *Die Verfassung des Pluralismus*, cit., p. 6). Daí perceber-se também que “*alternativa* enquanto pensamento possível afigura-se relevante, especialmente no evento interpretativo: na escolha do método, tal como verificado na controvérsia sobre a *tópica enquanto força produtiva de interpretação*” (Häberle, *Die Verfassung des Pluralismus*, cit., p. 7).

Nessa linha, observa Häberle, “*para o estado de liberdade da res publica afigura-se decisivo que a liberdade de alternativa seja reconhecida por aqueles que defendem determinadas alternativas*”. Daí ensinar que “*não existem apenas alternativas em relação à realidade, existem também alternativas em relação a essas alternativas*” (Häberle, *Die Verfassung des Pluralismus*, cit., p. 6).

O pensamento do possível tem uma dupla relação com a realidade. Uma é de caráter negativo: o pensamento do possível indaga sobre o também possível, sobre alternativas em relação à realidade, sobre aquilo

ARE 654432 / GO

que ainda não é real. O pensamento do possível depende também da realidade em outro sentido: possível é apenas aquilo que pode ser real no futuro (*Möglich ist nur was in Zukunft wirklich sein kann*). É a perspectiva da realidade (futura) que permite separar o impossível do possível (Häberle, *Die Verfassung des Pluralismus*, cit., p.10).

Portanto, entre as interpretações cogitáveis, parece-me que aquela que mais se aproxima desse “pensamento do possível”, na espécie, é a que veda a greve pelos policiais civis, na medida em que preserva a realização de atividade pública indispensável, nos termos em que dispõe o *caput* do art. 144 da Constituição: “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das *personas e do patrimônio*”. Não há como ignorar o fato, repita-se, de que se trata de categoria armada, a revelar peculiaridade suficiente a atrair a vedação do movimento grevista, sob pena de risco à incolumidade das pessoas.

Quanto à lacuna da Constituição, permito-me trazer à colação interessante caso julgado pela Corte de Cassação da Bélgica, mencionado por Perelman em “Lógica Jurídica”. Anota Perelman:

“Durante a guerra de 1914-1918, como a Bélgica estava quase toda ocupada pelas tropas alemãs, com o Rei e o governo belga no Havre, o Rei exercia sozinho o poder legislativo, sob forma de decretos-leis.

‘A impossibilidade de reunir as Câmaras, em consequência da guerra, impedia incontestavelmente que se respeitasse o artigo 26 da Constituição (O poder legislativo é exercido coletivamente pelo Rei, pela câmara dos Representantes e pelo Senado). Mas nenhum dispositivo constitucional permitia sua derrogação, nem mesmo em circunstâncias tão excepcionais. O artigo 25 enuncia o princípio de que os poderes ‘são exercidos da maneira estabelecida pela Constituição’, e o artigo 130 diz expressamente que ‘a Constituição não pode ser suspensa nem no todo nem em parte.’ (A. Vanwelkenhuyzen, *De quelques lacunes du droit constitutionnel belge, em Le problème des lacunes en droit*, p. 347).

ARE 654432 / GO

Foi com fundamento nestes dois artigos da Constituição que se atacou a legalidade dos decretos leis promulgados durante a guerra, porque era contrária ao artigo 26 que precisa como se exerce o poder legislativo.(...)” (Perelman, Chaïm. *Lógica Jurídica*, trad. Vergínia K. Pupi. Ed. Martins Fontes, São Paulo, 2000, p.105).

Perelman responde à indagação sobre a legitimidade da decisão da Corte, com base nos argumentos do Procurador-Geral Terlinden. É o que se lê na seguinte passagem do seu trabalho:

“Como pôde a Corte chegar a uma decisão manifestamente contrária ao texto constitucional? Para compreendê-lo, retomemos as conclusões expostas antes do aresto pelo procurador-geral Terlinden, em razão de seu caráter geral e fundamental. ‘Uma lei sempre é feita apenas para um período ou um regime determinado. Adapta-se às circunstâncias que a motivaram e não pode ir além. Ela só se concebe em função de sua necessidade ou de sua utilidade; assim, uma boa lei não deve ser intangível pois vale apenas para o tempo que quis reger. A teoria pode ocupar-se com abstrações. A lei, obra essencialmente prática, aplica-se apenas a situações essencialmente concretas. Explica-se assim que, embora a jurisprudência possa estender a aplicação de um texto, há limites a esta extensão, que são atingidos toda vez que a situação prevista pelo autor da lei venha a ser substituída por outras fora de suas previsões.

Uma lei - constituição ou lei ordinária - nunca estatui senão para períodos normais, para aqueles que ela pode prever.

Obra do homem, ela está sujeita, como todas as coisas humanas, à força dos acontecimentos, à força maior, à necessidade.

Ora, há fatos que a sabedoria humana não pode prever, situações que não pôde levar em consideração e nas quais, tornando-se inaplicável a norma, é necessário, de um modo ou de outro, afastando-se o menos possível das prescrições legais,

ARE 654432 / GO

fazer frente às brutais necessidades do momento e opor meios provisórios à força invencível dos acontecimentos.' (Vanwelkenhuysen, *Le problème des lacunes en droit*, cit., pp. 348-349). (...)” (Perelman, *Lógica Jurídica*, cit., p.106).

Nessa linha, conclui Perelman:

“Se devêssemos interpretar ao pé da letra o artigo 130 da Constituição, o acórdão da Corte de Cassação teria sido, sem dúvida alguma, *contra legem*. Mas, limitando o alcance deste artigo às situações normais e previsíveis, a Corte de Cassação introduz uma lacuna na Constituição, que não teria estatuído para situações extraordinárias, causadas ‘pela força dos acontecimentos’, ‘por força maior’, ‘pela necessidade’”. (Perelman, *Lógica Jurídica*, cit. p. 107)

No caso em apreço, examino a questão na perspectiva de lacuna da Constituição, ou seja, a ausência de disciplina constitucional sobre a vedação de greve em relação aos policiais civis sugere não um silêncio eloquente, mas uma clara lacuna de regulação suscetível de ser colmatada mediante interpretação que reconhece a inviabilidade de paralisação das atividades pelas categorias ligadas à segurança pública.

Trata-se tão somente de uma “lacuna” suscetível de ser superada com base nos próprios princípios estruturantes do sistema constitucional, suficientes a legitimar uma cláusula implícita que justifique outras exceções ao direito de greve.

De modo que entendo que o fato de o texto constitucional ser silente em relação a essa variada gama de categorias do seu art. 144 não significa que todas elas possam fazer greve ou fazer greve em uma dada dimensão ou amplitude, especialmente diante de casos como o de segurança pública, de exercício de um Poder inequívoco de parcela de soberania e esse exercício de Poder especial armado que pode suscitar, em muitos casos, conflitos ou impor atemorizações inequívocas.

Lembro-me de que houve um debate do qual participou como

ARE 654432 / GO

protagonista o professor Canotilho, em, Portugal, sobre greves de agentes que representam a soberania do Estado. No caso específico, tratava-se de juízes, se juízes podem fazer greve, se membros do Ministério Público podem fazer greve. Quanto ao tema, o professor Canotilho respondia fazendo esta observação: quem exerce parcela da soberania não pode fazer greve.

Nos termos da própria Constituição, é de se perguntar se o legislador eventualmente não poderia dizer que determinadas categorias, por razões específicas, não poderiam exercer o direito de greve, tendo em vista determinadas peculiaridades.

Certamente, se houvesse esta decisão por parte do legislador, surgiria, então, a indagação: mas qual será a base constitucional para essa decisão do legislador que eventualmente nega a um determinado segmento ou categoria o exercício do direito de greve, uma vez que ele há de se fazer nos termos da lei, tal como prescrito na Constituição?

Na questão específica, a greve da polícia civil, de integrantes da polícia, sem dúvida alguma apresenta peculiaridades que saltam aos olhos. Embora não haja uma decisão no texto constitucional expressa em relação a tal categoria, a greve de um segmento armado, que exerce parcela desse chamado poder de coerção e de soberania do Estado, pode suscitar, em muitos casos, conflitos ou impor atemorizações inequívocas, como já mencionei.

Assim, na linha desse entendimento, o direito constitucional de greve atribuído aos servidores públicos em geral não ampara indiscriminadamente todas as categorias e carreiras, mas, antes, excepciona casos como o de agentes armados e policiais cujas atividades não podem ser paralisadas, ainda que parcialmente, sem graves prejuízos à segurança e à tranquilidade públicas.

Feitas essas breves considerações, voto pelo provimento do recurso extraordinário e pela manutenção do entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de equiparar o exercício de greve pelos policiais civis com o dos militares, movimento paredista proibido nos termos do art. 142, §3º, IV, CF.

05/04/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 654.432 GOIÁS

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, a maioria absoluta já está alcançada, são 6 votos no sentido de prover o recurso interposto pelo Estado de Goiás.

Saboreei, intelectualmente, o que veiculado pelo Relator: o voto confeccionado por Sua Excelência, exceto algumas passagens – e faço apelo a Sua Excelência no que sejam vertidas para o vernáculo – que estão em língua estrangeira, em inglês e em francês. Tenho certeza de que Sua Excelência acolherá, de coração aberto, essas minhas sinceras palavras, que não encerram crítica ao proficiente voto elaborado.

Após 1988, acostumei-me e aplaudi os ares democráticos advindos da nossa Lei Maior da República, seguindo até mesmo uma orientação que se mostrou presente após a Segunda Guerra Mundial, versando, com ênfase maior, os direitos sociais.

Ainda tenho, em que pese alguns pecadilhos de órgãos dos Poderes, esse documento como rígido. Estando no ápice da pirâmide das normas jurídicas, submete a todos indistintamente. E não nos cabe reescrever a Constituição Federal. Atuamos – isso está sedimentado na jurisprudência – como legisladores negativos, mas não como legisladores positivos, na extensão maior – uma vez que há exceção, mas submetida a uma condição resolutiva, a revelada pelo mandado de injunção –, atuamos a partir do Direito posto.

O que é a greve? É um direito dos trabalhadores em geral, a implicar o último recurso para ter-se, como alcançados, certos direitos. O princípio lógico-racional do determinismo revela que nada surge sem uma causa, e a causa da paralisação, no Estado de Goiás, foi mencionada da tribuna, quando se apontou que o Estado vem tripudiando, tendo em conta a situação jurídica dos envolvidos na greve, mais especificamente ante o congelamento do que percebido, em termos de remuneração, pelos policiais civis.

É tempo de revisitarmos o artigo 37, inciso X, da Constituição Federal, mencionado pelo ministro Ricardo Lewandowski. Venho

ARE 654432 / GO

batendo nessa tecla há alguns anos. É tempo de constatarmos que esse inciso X, na parte que interessa, é de aplicação imediata. Não depende, em relação à reposição do poder aquisitivo dos vencimentos, de qualquer providência legislativa, uma vez que o preceito assegura a revisão geral anual e indica que deve ser implementada na mesma data e sem distinção de índices. Ou seja, todos os elementos necessários a acionar-se o preceito estão nele contidos, dependendo apenas, sob a minha óptica, de uma providência administrativa. O inciso X do artigo 37 em comento não dá qualquer opção ao legislador para dispor dessa ou daquela forma.

Aliás, a certa altura, este Tribunal, julgando uma ação direta de inconstitucionalidade por omissão, assentou que o Executivo estava omissos quanto à observância desse preceito, prevalecendo, portanto, o entendimento segundo o qual, para que haja a simples reposição do poder aquisitivo, para que se respeite a revisão anual da remuneração, indispensável é a lei. Cientificado o Chefe do Poder Executivo, o que fez? Encaminhou ao Congresso – e o Congresso aprovou o que rotulo, com desassombro, como um verdadeiro deboche, tendo em conta a Constituição Federal, ante inflação a, praticamente, dois dígitos – projeto prevendo reajuste de zero vírgula qualquer coisa.

É o quase eterno faz de conta que vinga no Brasil. Faz de conta que temos um Documento Básico, mas, por não amá-lo, o menosprezamos, o temos como um nada jurídico, e substituímos, conforme o critério de plantão, os ditames constantes desse documento básico! É o que ocorre relativamente ao direito de greve. Repito: direito de greve assegurado aos trabalhadores em geral! No tocante ao servidor público, tem-se regência – e muito clara – no mesmo artigo 37, em outros incisos desse citado artigo. Refiro-me aos incisos VI e VII:

[...]

Art. 37 [...]

[...]

VI – é garantido ao servidor público civil [...]

Não me consta que o policial, pela própria nomenclatura,

ARE 654432 / GO

enquadrado como civil, seja um policial militar e que possa ser colocado na vala alusiva aos integrantes do Corpo de Bombeiros e da polícia repressiva, a militar, forças auxiliares das Forças Armadas. Por isso, transporta-se, em relação aos integrantes, o contido, em termos de proibição à greve nas Forças Armadas, no artigo 142, § 3º, inciso IV. Mas, em se tratando de um servidor civil, é dado inobservar esta garantia?

Art. 37 [...]

[...]

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

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

Não, a não ser que fechemos a Constituição Federal, a não ser que não a observemos.

Há uma regência – e quando julgamos o mandado de injunção nº 670, a adotamos no que cabível – relativa à greve. E essa regência é específica, conforme ressaltado no voto do Relator – que recebi na bancada, mas pude proceder à leitura –, é expressa, ao prever que, em se tratando de atividade essencial, ter-se-á a manutenção, mediante força de trabalho reduzida. Os artigos 9 a 12 da Lei nº 7.783/1999, tomada de empréstimo no julgamento do mandado de injunção nº 670, revelam o procedimento para ter-se a eficácia e a concretude da continuidade dos serviços.

O que decidiu o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, tendo em conta o denominado duplo grau de jurisdição? Decidiu o seguinte:

"Agravo regimental – remessa obrigatória (porque atuara individualmente o relator, a partir do artigo 557 do Código de Processo Civil de 1973) pela ação cível – ação cível pública - direito de greve – policiais civis – impossibilidade de extensão da vedação constitucional destinada aos militares aos policiais civis – ausência de fato novo relevante a justificar a modificação

ARE 654432 / GO

do entendimento exposto na prolação do deciso -
improvemento do recurso".

Nada mais decidiu. Não houve decisão quanto à percepção ou não dos salários.

Não imagino o direito de greve havendo a suspensão da fonte de sustento do trabalhador. Não pode o Estado dar com uma das mãos e retirar com a outra. E a Lei de regência, quanto às obrigações ante o movimento de paralisação, remete a decisão judicial, que é uma decisão judicial posterior. Para fazer greve, não é preciso pedir autorização ao Judiciário. O ajuizamento se faz, em mão invertida, pelo tomador de serviços, no caso, o prejudicado, e não pelos trabalhadores. A própria lei tem a disciplina a respeito. E trabalhador, principalmente os menos afortunados, não tem fôlego para sustentar uma paralisação com corte, com a suspensão do pagamento dos salários. Incumbe, sim, à entidade prejudicada, o ajuizamento de ação para que a greve, se for o caso, vir a ser declarada ilegal, e ter-se, com isso, sim, o desconto dos dias de paralisação.

Também não decidiu o Tribunal de Justiça – e nessa parte peço para divergir da colocação do Relator – como deve o policial civil engajar-se no movimento de paralisação, com qual traje e com que apetrechos deve fazê-lo. Estamos a julgar em sede extraordinária; estamos a julgar a partir das premissas e do elucidado mediante o acórdão atacado.

Por isso, Presidente, muito embora formada a maioria de 6 votos negando, a esses servidores civis, e não militares, o direito à greve, distanciando-se o Tribunal da Constituição Federal cidadã de 1988, acompanho o Relator e a ministra Rosa Weber no que desprovêm o recurso interposto.

05/04/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 654.432 GOIÁS

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) -

Peço vênia ao Ministro-Relator, porque estou acompanhando a divergência, exatamente pelas razões que aqui já foram expostas, reiteradamente, no sentido do que é a minha compreensão. Cuida-se de categoria de Estado, em condições especiais, que não poderiam se reunir com armas senão para movimento paredista vedado. Sendo movimento em condições tão graves, tivesse o Estado que reagir, como o faria se aqueles que teriam de defender a ordem pública estariam na condição de contrariedade a ela? Também acompanho a divergência no sentido de prover o recurso.

05/04/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 654.432 GOIÁS

VOTO

A Senhora Ministra Cármen Lúcia (Vogal):

1. Em 20.4.2012, este Supremo Tribunal reconheceu a repercussão geral da questão constitucional tratada no processo, em que se discute o direito de greve de policiais civis.

Nesse sentido, a manifestação do Ministro Ricardo Lewandowski:

“Trata-se de agravo contra decisão que negou seguimento a recurso extraordinário interposto de acórdão que entendeu legítimo o exercício do direito de greve pelos policiais civis do Estado de Goiás.

No RE, fundado no art. 102, III, a, da Constituição Federal, alegou-se, em suma, ofensa ao art. 142, § 3º, IV, da mesma Carta.

Sustentou-se 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.

Aduziu-se, ademais, que, para esta Corte,

(...) o embate entre o interesse paredista do Sindicato de Policiais Civis e o interesse público atinente à manutenção plena das atividades desenvolvidas pelos servidores dessa carreira é resolvido em favor deste último (fl. 255).

Com relação à repercussão geral, em preliminar formal, alegou-se 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.

ARE 654432 / GO

A Procuradoria-Geral da República manifestou-se pelo provimento do recurso (fls. 286-290).

Inicialmente, preenchidos os pressupostos de admissibilidade, dou provimento ao agravo para admitir o recurso extraordinário e passo a examinar o requisito da repercussão geral, o qual entendo satisfeito no caso.

Com efeito, 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.

Além disso, a hipótese descrita nos autos possui evidente relevância social, tendo em vista que a atividade policial é essencial à manutenção da ordem pública.

Ressalto, ainda, que a questão foi abordada por alguns Ministros no julgamento da Rcl 6.568/SP, Rel. Min. Eros Grau, mas não restou decidida, uma vez que o objeto daquela ação era a definição da competência para julgamento de dissídio coletivo de greve de policiais civis.

Assim, com base nos motivos acima expostos, verifico que a matéria constitucional trazida aos autos ultrapassa o interesse subjetivo das partes que atuam neste feito, recomendando sua análise por esta Corte.

Isso posto, manifesto-me pela existência de repercussão geral da matéria versada no recurso extraordinário, nos termos do art. 543-A, § 1º, do Código de Processo Civil, combinado com o art. 323, § 1º, do RISTF.

Brasília, 29 de março de 2012.

ARE 654432 / GO

Ministro RICARDO LEWANDOWSKI

- Relator -

2. No acórdão recorrido, o Tribunal de origem concluiu que *"a vedação por completo da greve aos policiais civis não foi feita porque o legislador não quis fazê-lo"* não competindo ao Judiciário, *"agindo como legislador originário, restringir tal direito, equiparando circunstâncias e situações distintas, como meio de justificar a inobservância do pilar da segurança jurídica"*.

3. O Estado de Goiás ressalta que *"na Reclamação n. 6568 o Supremo decidiu que a despeito dos servidores públicos em geral disporem do direito de greve, assim não ocorre quanto às denominadas carreiras de estado, dentre as quais estão as relacionadas às categorias armadas (sejam civis ou militares)"*.

Aduz, ainda, que *"para o Supremo, o embate entre o interesse paredista do Sindicato de Policiais Civis e o interesse público atinente à manutenção plena das atividades desenvolvidas pelos servidores dessa carreira é resolvido em favor deste último"*.

Sustenta, finalmente, que em *"situação semelhante à dos Policiais Civis há norma constitucional expressa vedando o direito de greve (art. 142, §3º, IV)"*.

4. Foram admitidos como *amici curiae* a União, o Estado de São Paulo, o Sindicato dos Policiais Federais do Distrito Federal/SINDIPOL-DF e o Sindicato dos Policiais Civis de Londrina e Região/SINDIPOL.

5. A Procuradoria-Geral da República opina pelo provimento do recurso em parecer assim ementado:

"RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. POLICIAIS CIVIS. DIREITO DE GREVE. IMPOSSIBILIDADE. ATIVIDADE DE SEGURANÇA PÚBLICA. SERVIÇO PÚBLICO INADIÁVEL. PRESERVAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA.

1. É exclusiva do Estado a atividade de segurança pública

ARE 654432 / GO

exercida pelas polícias federal, rodoviária federal, ferroviária federal, civil, militar e corpos de bombeiros militares, nos termos do art. 144, da Constituição Federal.

2. O Supremo Tribunal Federal, na Reclamação 6.568, entendeu que as atividades desenvolvidas pela polícia civil são análogas às dos policiais militares, sobre os quais incide proibição constitucional do exercício do direito de greve.

3. A concessão do direito de greve aos servidores públicos que realizam atividades relacionadas à segurança pública implica violação a outros direitos e garantias constitucionalmente assegurados, devendo prevalecer a preservação da ordem pública, óbice ao exercício do direito de greve por essas categoria.

4. Parecer pejo provimento do recurso extraordinário.”

6. Na oportunidade em que analisei os contornos teóricos da matéria, ressaltai a impossibilidade de o exercício do direito de greve colocar em risco a “paz e a segurança do grupo social”:

“O exercício do direito de greve do servidor público, e mesmo o do empregado de empresa estatal prestado de serviço público, não pode passar ao largo das características e das finalidades sociais dessa atividade. Direitos não podem ser interpretados isoladamente, porque a finalidade do sistema jurídico é de garanti a paz e a segurança do grupo social, e não apenas de alguns dentre eles em detrimento ou até mesmo com risco do todo. Daí porque há de se ter por certo que a conjugação dos direitos e dos interesses tem de ser buscada incansavelmente, para que o direito de greve não se esvazie, nem extrapole a sua finalidade” (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais dos servidores públicos. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 364).

7. Nessa linha, embora o Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Injunção n. 712 (Dje 31.10.2008), tenha dado concretude ao exercício do direito de greve do servidores públicos civis (inc. VII do art¹. 37 da

¹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

ARE 654432 / GO

Constituição da República), na forma da legislação aplicável ao setor privado (Lei n. 7.783/89), ressaltou, naquela oportunidade, a necessidade de seu temperamento, como medida de *“coerência entre o exercício do direito de greve pelo servidor público e as condições necessárias à coesão e interdependência social, que a prestação continuada dos serviços públicos assegura”*:

“A norma veiculada pelo artigo 37, VII, da Constituição do Brasil reclama regulamentação, a fim de que seja adequadamente assegurada a coesão social. 10. A regulamentação do exercício do direito de greve pelos servidores públicos há de ser peculiar, mesmo porque “serviços ou atividades essenciais” e “necessidades inadiáveis da coletividade” não se superpõem a “serviços públicos”; e vice-versa. 11. Daí porque não deve ser aplicado ao exercício do direito de greve no âmbito da Administração tão-somente o disposto na Lei n. 7.783/89. A esta Corte impõe-se traçar os parâmetros atinentes a esse exercício. 12. O que deve ser regulado, na hipótese dos autos, é a coerência entre o exercício do direito de greve pelo servidor público e as condições necessárias à coesão e interdependência social, que a prestação continuada dos serviços públicos assegura. 13. O argumento de que a Corte estaria então a legislar --- o que se afiguraria inconcebível, por ferir a independência e harmonia entre os poderes [art. 2º da Constituição do Brasil] e a separação dos poderes [art. 60, § 4º, III] --- é insubsistente. 14. O Poder Judiciário está vinculado pelo dever-poder de, no mandado de injunção, formular supletivamente a norma regulamentadora de que carece o ordenamento jurídico. 15. No mandado de injunção o Poder Judiciário não define norma de decisão, mas enuncia o texto normativo que faltava para, no caso, tornar viável o exercício do direito de greve dos servidores públicos. 16. Mandado de injunção julgado procedente, para remover o obstáculo decorrente da omissão legislativa e, supletivamente, tornar viável o exercício do direito consagrado no artigo 37, VII, da Constituição do Brasil” (MI n. 712, Relator Ministro Eros Grau, Pleno, Dje 31.10.2008).

(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (...) VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

ARE 654432 / GO

8. Posteriormente, no julgamento da Reclamação n. 6.568 (Dje 24.9.2009), este Supremo Tribunal tratou da presente controvérsia ao assentar a competência da Justiça estadual comum (Tribunal de Justiça de São Paulo) no processamento de lide² originada de “*dissídio coletivo de greve*” suscitado, na Justiça do Trabalho, pelo Ministério Público, quando do movimento paredista deflagrado pelo Sindicato dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo.

2 No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 492, Relator o Ministro Carlos Velloso (Pleno, DJ 12.3.1993), o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de normas do estatuto dos servidores públicos federais (arts. 240, al. ‘d’ e ‘e’ da Lei n. 8.112/90) que lhes asseguravam o direito à negociação coletiva e à ação coletiva frente à Justiça do Trabalho, dada sua incompatibilidade com a dinâmica própria do regime jurídico estatutário, de natureza legal, não contratual, a que submetidos os servidores públicos civis. Razão pela qual declarou a incompetência da Justiça do Trabalho para o julgamento de dissídios trabalhistas. Tem-se na ementa do julgado: “*CONSTITUCIONAL. TRABALHO. JUSTIÇA DO TRABALHO. COMPETÊNCIA. AÇÕES DOS SERVIDORES PUBLICOS ESTATUTARIOS. C.F., ARTS. 37, 39, 40, 41, 42 E 114. LEI N. 8.112, DE 1990, ART. 240, ALINEAS “D” E “E”. I - SERVIDORES PUBLICOS ESTATUTARIOS: DIREITO A NEGOCIAÇÃO COLETIVA E A AÇÃO COLETIVA FRENTE A JUSTIÇA DO TRABALHO: INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 8.112/90, ART. 240, ALINEAS “D” E “E”. II - SERVIDORES PUBLICOS ESTATUTARIOS: INCOMPETENCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO PARA O JULGAMENTO DOS SEUS DISSIDIOS INDIVIDUAIS. INCONSTITUCIONALIDADE DA ALINEA “e” DO ART. 240 DA LEI 8.112/90. III - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE*” (ADI n. 492, Relator Ministro Carlos Velloso, Pleno, DJ 12.3.1993).

Quando do julgamento da Reclamação n. 6.568, rememorei o que também decidido pelo Supremo Tribunal Federal na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.395 (DJ 10.11.2006), pela qual, firme no princípio da reserva absoluta de lei, definidor do regime estatutário, reafirmou-se a competência da Justiça Comum para as causas entre Poder Público e seus servidores estatutários. Transcrevo a ementa: “*INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Competência. Justiça do Trabalho. Incompetência reconhecida. Causas entre o Poder Público e seus servidores estatutários. Ações que não se reputam oriundas de relação de trabalho. Conceito estrito desta relação. Feitos da competência da Justiça Comum. Interpretação do art. 114, inc. I, da CF, introduzido pela EC 45/2004. Precedentes. Liminar deferida para excluir outra interpretação. O disposto*

ARE 654432 / GO

Compondo a unanimidade do Plenário, acompanhei o substancial voto do Relator, Ministro Eros Grau, no sentido da vedação ao direito de greve dos policiais civis.

Fundado em considerações de natureza filosófica (teoria do duplo efeito, de São Tomás de Aquino), em apontamentos de direito comparado e de nosso ordenamento constitucional, afirmou o Ministro Eros a relatividade do direito de greve no serviço público, a ser compreendido segundo a primazia do interesse público e a inafastabilidade de determinados serviços, considerada ainda, expressa vedação no tocante aos militares (art. 142, § 3º, inc³. IV) , cujas atribuições teriam natureza análoga à dos policiais civis.

Tem-se no voto de Sua Excelência:

“No voto que proferi no julgamento do MI n. 712, de que fui relator, afirmei que “serviços ou atividades essenciais” e “necessidades inadiáveis da coletividade” não se superpõem a “serviços públicos”; e vice-versa. Trata-se aí de atividades próprias do setor privado, de um lado --- ainda que essenciais, voltadas ao atendimento de necessidades inadiáveis da coletividade --- e de atividades próprias do Estado, de outro.

2. Naquela ocasião o Supremo entendeu que a Constituição do Brasil afirma expressamente o direito de greve dos servidores públicos civis --- artigo 37, inciso VII --- e que este preceito constitucional exige a edição de ato normativo que integre sua eficácia. Reconhecida a mora legislativa, cumpriria ao Supremo suprir a omissão legislativa. Isto há de ser dito com todas as letras: esta Corte não se presta, também quando na apreciação de mandados de injunção, a emitir decisões desprovidas de eficácia.

no art. 114, I, da Constituição da República, não abrange as causas instauradas entre o Poder Público e servidor que lhe seja vinculado por relação jurídico-estatutária” (ADI 3395 MC, Relator Ministro Cezar Peluso, Pleno, DJ 10.11.2006).

3 IV - ao militar são proibidas a sindicalização e a greve; (Incluído pela EC 18/1998)

ARE 654432 / GO

3. *Afirmar que não deve ser aplicado ao exercício do direito de greve no âmbito da Administração tão-somente o disposto na Lei n. 7.783/89. A esta Corte caberia traçar os parâmetros atinentes a esse exercício. Mencionei a necessidade de assegurar-se a coerência entre o exercício do direito de greve pelo servidor público e as condições necessárias à coesão e interdependência social, às quais a prestação continuada dos serviços públicos é imprescindível.*

4. *O exame do objeto desta reclamação permitirá a esta Corte esclarecer e demarcar adequadamente o sentido mais correto e a amplitude da decisão proferida no julgamento do MI n. 712. O direito de greve está, sim, integrado ao patrimônio jurídico dos servidores públicos. Dada a índole das atividades que exercem, não é, todavia, absoluto.*

5. *Breve exame de precedentes no direito comparado será expressivo de como a matéria é regulada em distintos sistemas constitucionais democráticos.*

6. *Na Itália, a Corte Constitucional tem decidido pela impossibilidade do exercício de greve por certas categorias de agentes públicos¹. Apreciou a sua aplicação a servidores incumbidos de funções de polícia judiciária e de segurança pública nas estradas. Afirmou ser necessária, em especial no que concerne a certas atividades, a imposição de medidas adequadas à proteção de valores fundamentais objeto de proteção constitucional, quais a preservação da vida e a defesa da Pátria.*

7. *A legislação italiana, corroborando as decisões da Corte, privou do direito de greve os militares² e os policiais³. Reconhecendo que os interesses a serem protegidos por esses agentes públicos são de extrema relevância, o legislador italiano proibiu-lhes o exercício desse direito em termos absolutos.*

8. *Na Espanha a limitação desse exercício pelos servidores públicos é disciplinada pelo art. 28.2 da Constituição de 1978.*

ARE 654432 / GO

Examinando a matéria, o Tribunal Constitucional definiu que o direito de greve deve ser relativizado em hipóteses que possam gerar situações de risco⁴. Leis posteriores à Constituição espanhola de 1978 vedam o seu exercício pelos militares⁵ e policiais⁶.

9. *Há ainda precedentes, na jurisprudência espanhola, no sentido de admitir-se sua proibição legal aos agentes públicos armados, vez que suas funções não podem ser equiparadas às dos demais servidores públicos⁷.*

10. *Santamaría Pastor, ao comentar a Constituição espanhola, sustenta ser subjetiva a limitação ao direito de greve. Vale dizer, estaria diretamente relacionada às categorias que não podem ser titulares desse direito em circunstância alguma. Além dos militares e policiais, cita ainda outra delas, a dos servidores das instituições penitenciárias⁸.*

11. *Na França, o Conselho Constitucional entendeu que o direito de greve há de ser limitado e restringido por diversos valores de índole constitucional, como o da continuidade do serviço público e o da segurança das pessoas e bens. Ao legislador cumpre definir tais limites do direito de greve, harmonizando a defesa dos interesses profissionais e a proteção do interesse público. Essas limitações podem inclusive consubstanciar a interdição do direito de greve dos servidores públicos que desempenham serviços essenciais⁹.*

12. *O Conselho Constitucional proferiu decisões proibindo a certas categorias de servidores o exercício do direito de greve --- servidores que atuavam em funções relacionadas à soberania do Estado ou cumpriam atividades estratégicas. Na França ele é vedado aos militares [Lei n. 77-662, de 13 de julho de 1972, Estatuto Geral dos Militares]; aos membros das Companhias Republicanas de Segurança, a CRS [Lei n. 47-2384, de 27 de dezembro de 1947]; aos policiais [Lei n. 48-1504, de 28 de setembro de 1948]; aos funcionários das instituições penitenciárias [Lei n. 58-696, de 6 de agosto de 1958]; aos juízes [ordonnance n. 58-1270, de 28 de dezembro de 1958; aos*

ARE 654432 / GO

trabalhadores dos serviços de transmissões do Ministério do Interior [Lei de Finanças, de 31 de julho de 1978, artigo 14]; aos engenheiros de estudos e de exploração da aviação civil [Lei de 17 de junho de 1971].

13. *Recorro, neste passo, à doutrina do duplo efeito, segundo Tomás de Aquino, na Suma Teológica (II Seção da II Parte, Questão 64, Artigo 7). Não há dúvida quanto a serem, os servidores públicos, titulares do direito de greve. Porém, tal e qual é lícito matar a outrem em vista do bem comum, não será ilícita a recusa do direito de greve a tais e quais servidores públicos em benefício do bem comum. Não há mesmo dúvida quanto a serem eles titulares do direito de greve. Afirmei-o em meu voto no MI n. 712. A Constituição é, contudo, uma totalidade. Não um conjunto de enunciados que se possa ler palavra por palavra, em experiência de leitura bem comportada ou esteticamente ordenada. Dela são extraídos, pelo intérprete, sentidos normativos, outras coisas que não somente textos. A força normativa da Constituição é desprendida da totalidade, totalidade normativa, que a Constituição é. A serviço dessa totalidade que aqui estamos, neste tribunal. 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 dos militares, em relação aos quais a Constituição expressamente proíbe a greve [art. 142, § 3º, IV].*

14. *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*

ARE 654432 / GO

servidores alcançados por aquele direito. Aqui prevalecerá, a conformar nossa decisão, a doutrina do duplo efeito.

15. *Note-se, quanto às atividades relacionadas à prestação dos serviços de saúde --- serviço público que a iniciativa privada pode exercer livremente, nos termos do que define o artigo 199 da Constituição [isto é, independentemente de permissão ou concessão] --- que a recusa dessa prestação é inadmissível mercê, na dicção de Karl Larenz,¹⁰ de limitação imanente ao próprio instituto contratual. Essa recusa contraria os bons costumes e caracterizará, em certas circunstâncias, o delito de omissão de socorro.*

16. *Estou a concluir este voto, para afirmar --- e considero, neste passo, o que mencionou o reclamante, em relação à necessidade de esta Corte manifestar-se sobre a aplicação da lei de greve “aos ocupantes de carreiras de Estado que exercem funções públicas essenciais” --- para afirmar que a conservação do bem comum exige que certas categorias de servidores públicos sejam privadas do exercício do direito de greve. Em defesa dela --- a conservação do bem comum --- e para a efetiva proteção de outros direitos igualmente salvaguardados pela Constituição do Brasil. De resto, em coerência com o que decidiu o Supremo no julgamento da ADI 3.395, afastando a competência da Justiça do Trabalho para dirimir os conflitos decorrentes das relações travadas entre servidores públicos e entes da Administração à qual estão vinculados, determino sejam os autos do Dissídio Coletivo de Greve n. 201.992008.000.02.00-7 e da Medida Cautelar n. 814.597-5/1-00 pelo Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região encaminhados ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a quem incumbe decidir a matéria.*

Julgo procedente a presente reclamação, recomendando a prudência que esta Corte não somente afirme a proibição do exercício do direito de greve pelos policiais civis do Estado de São Paulo, mas também de quantos outros servidores públicos desempenhem atividades relacionadas à manutenção da ordem pública e à segurança pública, à administração da Justiça --- aí os integrados nas chamadas

ARE 654432 / GO

carreiras de Estado, que exercem atividades indelegáveis, inclusive as de exação tributária --- e à saúde pública, prejudicado o agravo regimental interposto pelo Sindicato dos Delegados do Estado de São Paulo e não-conhecido o agravo regimental interposto pelo Ministério Público do Trabalho”.

Nesse mesmo sentido, acompanhei voto do Ministro Dias Toffoli no Agravo Regimental n. 11.246:

“Agravo regimental na reclamação. Ausência de ataque específico aos fundamentos da decisão agravada. Reclamação como sucedâneo recursal. Direito de greve. Policial civil. Atividade análoga a de policial militar. Agravo regimental a que se nega provimento. 1. Não subsiste o agravo regimental quando não há ataque específico aos fundamentos da decisão impugnada (art. 317, RISTF). 2. Necessidade de aderência estrita do objeto do ato reclamado ao conteúdo das decisões paradigmáticas do STF para que seja admitido o manejo da reclamatória constitucional. 3. As atividades desenvolvidas pelas polícias civis são análogas, para efeito do exercício do direito de greve, às dos militares, em relação aos quais a Constituição expressamente proíbe a greve (art. 142, § 3º, IV). Precedente: Rcl nº 6.568/SP, Relator o Ministro Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe de 25/9/09. 4. Agravo regimental não provido” (Rcl 11.246, Relator Ministro Dias Toffoli, Pleno, Dje 2.4.2014).

De se realçar a conclusão a que chegou o Procurador-Geral da República:

“A concessão do direito de greve aos servidores públicos que realizam atividades relacionadas à segurança pública implica violação a outros direitos e garantias constitucionalmente assegurados, devendo prevalecer a preservação da ordem pública, óbice ao exercício do direito de greve por essas categorias.

Desse modo, assiste razão ao recorrente, ante a demonstrada importância e peculiaridade da atividade exercida pelos policiais na conservação do bem coletivo, não havendo que se falar em exercício do direito de greve, tampou em aplicação subsidiária da Lei n. 7.783/89” (parecer, fl. 7).

ARE 654432 / GO

9. Pelo exposto, voto pelo provimento do recurso fixando a seguinte tese, com repercussão geral: “ *o direito à greve é constitucionalmente vedado aos policiais civis*”.

05/04/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 654.432 GOIÁS

PROPOSTA

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Senhora Presidente, a proposta de tese:

"1 - O exercício do direito de greve, sob qualquer forma ou modalidade, é vedado aos policiais civis e a todos os serviços 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."

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Sim, com essa segunda parte, estaríamos garantido exatamente todos os direitos constitucionais dos servidores.

05/04/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 654.432 GOIÁS

VOTO S/PROPOSTA

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Senhora Presidente, de modo geral, vencido, tenho sempre participado do debate da tese para o exame da eventual coerência, ou não, da tese com a percepção majoritária, o que, com todas as vênias, não me parece o caso. Fico vencido na tese também aqui.

05/04/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 654.432 GOIÁS

VOTO S/ PROPOSTA

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Também peço escusas, Presidente, porque eu entendo que, aqui, nós estávamos examinado se há direito constitucional à greve pelos policiais civis. Eu entendi que a maioria concluiu pela ausência de higidez constitucional da greve, mas não que seja vedada.

Com todo o respeito, eu fico vencida, também, Presidente.

05/04/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 654.432 GOIÁS

VOTO S/PROPOSTA

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhora Presidente, eu teria uma pequena restrição, de caráter hermenêutico, quanto à segunda parte do item 1: "proibindo-se, também, a todas as categorias que integrem a segurança pública". Ficou muito amplo, a meu ver. Eu acho que se nós falássemos em polícias: civis, isso incluiu os papiloscopista, os investigadores, motoristas etc. A meu ver, é preciso restringir um pouco, porque amanhã, um agente privado qualquer que esteja fazendo segurança bancária ou qualquer outro...

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Não, mas segurança pública.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Ministro, eu vou reler, se me permitir, a segunda parte a que Vossa Excelência se referiu:

"2. É vedado aos policiais civis e a todos os servidores públicos que atuem diretamente na área de segurança pública."

Então, aos servidores públicos é atuação direta, exatamente para evitar...

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Para a atividade fim.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - O telefonista da polícia, não é atividade, não atua diretamente na área de segurança.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - E a segunda parte, então, Vossa Excelência remete para mediação.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - A segunda parte:

"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".

ARE 654432 / GO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Eu estou de acordo.

05/04/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 654.432 GOIÁS

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, é difícil, é muito difícil acreditar venha o Estado sentar à mesa – se ele puder, senta na mesa, mas não à mesa – para negociar com a classe trabalhadora.

Com essa parte da tese, concordaria, mas não veria como torná-la efetiva, tendo em conta a obrigação de postura que seria automática, espontânea, ou seja, participar o Estado de uma negociação. Mas votei pelo desprovimento, inclusive não avançando para estabelecer, como fez o Relator e também a ministra Rosa Weber, certos parâmetros para ter-se como legítimo o direito de paralisação.

Assim havendo votado, não posso aprovar tese que contraria a óptica inicialmente revelada, no sentido do puro e simples desprovimento do recurso.

Por isso, pronuncio-me de forma contrária à aprovação da tese.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 654.432

PROCED. : GOIÁS

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

RECTE.(S) : ESTADO DE GOIÁS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

RECDO.(A/S) : SINDICATO DOS POLICIAIS CIVIS DO ESTADO DE GOIÁS - SINPOL

ADV.(A/S) : BRUNO AURÉLIO RODRIGUES DA SILVA PENA (0033670/GO)

ADV.(A/S) : KAROLINNE DA SILVA SANTOS PENA (033883/GO)

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS POLICIAIS CIVIS DE LONDRINA E REGIÃO - SINDIPOL

ADV.(A/S) : EURICO HUMMIG FILHO (35419/PR) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS POLICIAIS FEDERAIS DO DISTRITO FEDERAL

ADV.(A/S) : RAUL CANAL (10308/DF) E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : ANTONIO RODRIGO MACHADO DE SOUSA (00034921/DF)

AM. CURIAE. : ESTADO DE SAO PAULO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES REPRESENTATIVAS DE PRAÇAS POLICIAIS E BOMBEIROS MILITARES ESTADUAIS - ANASPRA

ADV.(A/S) : RUBENS RODRIGUES FRANCISCO (189859/RJ) E OUTRO(A/S)

Decisão: O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 541 da repercussão geral, deu provimento ao recurso e fixou a seguinte tese: "1 - O exercício do direito de greve, sob qualquer forma ou modalidade, é vedado aos policiais civis e a todos os servidores públicos que atuem diretamente na área de segurança pública. 2 - É obrigatória a participação do Poder Público em mediação instaurada pelos órgãos classistas das carreiras de segurança pública, nos termos do art. 165 do CPC, para vocalização dos interesses da categoria". Vencidos, no julgamento de mérito e na fixação da tese, os Ministros Edson Fachin (Relator), Rosa Weber e Marco Aurélio. Redator para o acórdão o Ministro Alexandre de Moraes. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Falaram: pelo recorrido, Sindicato dos Policiais Civis de Goiás - SINDPOL, o Dr. Bruno Aurélio Rodrigues da Silva; pelo *amicus curiae* União, a Ministra Grace Maria Fernandes Mendonça, Advogada-Geral da União; e, pela Procuradoria-Geral da República, o Vice-Procurador-Geral da República, Dr. José Bonifácio Borges de Andrada. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 5.4.2017.

Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. José Bonifácio Borges de Andrada.