

**UNIVERSIDADE DE SALAMANCA
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO DO TRABALHO E TRABALHO SOCIAL**



TESE DOUTORAL

**OS DIREITOS DE LIBERDADE SINDICAL DOS SERVIDORES DA POLÍCIA CIVIL
BRASILEIRA**

AURECI GONZAGA FARIAS

SALAMANCA – ESPANHA

2012

AURECI GONZAGA FARIAS

OS DIREITOS DE LIBERDADE SINDICAL DOS SERVIDORES DA POLÍCIA CIVIL
BRASILEIRA

Tese apresentada ao Departamento de
Direito do Trabalho e Trabalho Social da
Faculdade de Direito da Universidade de
Salamanca, como parte dos requisitos
para obtenção do Título de Doutor.

Diretores: Dr. D. Enrique Cabero Morán e
Dr. D. Sebastián Sánchez Martín.

SALAMANCA – ESPANHA

2012

AURECI GONZAGA FARIAS

OS DIREITOS DE LIBERDADE SINDICAL DOS SERVIDORES DA POLÍCIA CIVIL
BRASILEIRA

Tese apresentada ao Departamento de
Direito do Trabalho e Trabalho Social da
Faculdade de Direito da Universidade de
Salamanca, como parte dos requisitos
para obtenção do Título de Doutor.

Dr. D. Enrique Cabero Morán

Dr. D. Sebastián Sánchez Martín

Aureci Gonzaga Farias

SALAMANCA – ESPANHA

2012

AGRADECIMENTOS

A Deus, por tudo!

A minha família, pela inesgotável paciência e dedicação nos momentos de incertezas e angústias, já que as palavras são insuficientes para demonstrar tudo o que significam para mim, simplesmente lhes reafirmo meu amor incondicional;

Ao meu irmão, José Jaido Farias, e às minhas amigas, Maria José Nascimento Silva e Neuma Germano de Araújo, *in memoriam*;

Aos meus diretores de Tese, Dr. Enrique Cabero Morán e Dr. Sebastián Sánchez Martín, diretores no sentido primeiro dessa acepção, igualmente, os meus agradecimentos pelo apoio, generosidade e solidariedade, durante a larga construção deste estudo. Cumprindo, efetivamente, o seu papel, acompanharam, com interesse profundo, todas as fases da realização deste estudo, desde a escolha do tema até a leitura final dos originais;

À Dr^a. Josefina Cuesta Bustilho agradeço, não só a discussão e leitura desta Tese, como o esforço devotado com que procurou transformar a aridez da realização da pesquisa, em uma nova experiência comum;

À Dr^a. Zedna Mara de Castro Lucena Vieira, agradeço o cuidado, as várias leituras críticas e atentas das numerosas versões deste trabalho, o rigor de sua análise; leituras que me permitiram usufruir de sua penetrante inteligência e profunda bagagem intelectual;

Idêntica gratidão, devo à Bacharel em Direito Maria Stela de Castro, cujo apoio concreto muito facilitou a realização desta Tese;

Em igual sentido, os meus profundos agradecimentos a Dona Maria Castro, pelas orações e energia, enviadas de Campina Grande: muitíssimo obrigada;

Ao amigo Luciano Rocha Santana, que, nos anos de convivência, muito me ensinou, oferecendo-me inteiro suporte operacional na realização de tarefas relativas a este trabalho, como, e principalmente, contribuindo para o meu crescimento como pessoa, através do seu companheirismo e amizade;

Àqueles que participaram da pesquisa e que me auxiliaram das mais diversas formas – Franklin Silva Araújo, Raylane Alves da Cruz, Sérgio Abrantes e Miguel Ângelo de Castro –, que acreditaram, se dedicaram e tornaram possível este trabalho: obrigado por estarem juntos comigo, neste meu projeto de vida;

Às amigas, Zênia Mary de Castro Lucena Muniz, Eliana Leite, Carminha das Neves, Maria de Lourdes Silva Araújo e Sabrinna Correia de Sousa, que souberam emprestar um ombro conhecido, nos momentos de maior ansiedade;

A todos os que me ajudaram, em diferentes instantes e de várias formas, deixo expressos os meus agradecimentos.

MUITO OBRIGADA!

*Há homens que lutam um dia e são bons.
Há outros que lutam um ano e são melhores.
Há os que lutam muitos anos e são muito bons.
Porém, há os que lutam toda a vida.
Esses são os imprescindíveis.*

Bertolt Brecht.

RESUMO

A presente Tese, intitulada “*Os Direitos de Liberdade Sindical dos Servidores da Polícia Civil Brasileira*”, tem, como objetivo central, analisar a liberdade sindical dos servidores policiais civis estaduais do Brasil, a partir de uma perspectiva jurídica – apresentando os principais aspectos normativos da liberdade sindical no sistema brasileiro – desde a primeira Constituição da República Federativa do Brasil até a atual –, evidenciando as contradições existentes entre princípios e regras, no que tange aos servidores públicos civis; e contribuir para a compreensão das razões pelas quais os policiais podem – como o fazem – se sindicalizar ou não, inclusive, deflagrar ou não greve. Procurando responder a esta indagação central, a presente Tese, estruturada em seis Capítulos, além da Introdução e da Conclusão, realiza, preliminarmente, uma abordagem histórica da polícia e do sindicalismo brasileiros, descrevendo, neste último caso, o caráter que a ação sindical assumiu como resultado da fidelidade aos interesses dos trabalhadores. A execução da Tese segue uma orientação fundamentada nos objetivos propostos e utiliza o método indutivo, com base no procedimento de caráter descritivo-exploratório e técnica de pesquisa bibliográfica e documental. A Constituição estendeu o direito de greve aos servidores públicos, vedando-o aos policiais militares, porém a legitimidade do direito de greve por policiais civis ainda é objeto de controvérsias e encontra sérios obstáculos em seu exercício. Examina-se, pois, em linhas gerais, dois aspectos correlatos das relações coletivas de trabalho intimamente ligados: a liberdade sindical e o direito de greve desses servidores. Ao longo da análise efetuada, verificam-se as dificuldades ainda existentes, no tocante à liberdade sindical e ao direito de greve da polícia brasileira, mas se pode tirar uma conclusão fundamental, qual seja, a de que o arcabouço jurídico brasileiro evolui para um mesmo destino: respeitar as liberdades democráticas, enquanto direito fundamental do indivíduo, sendo inconteste que, dessa prerrogativa, decorre o direito de sindicalização e de greve, mesmo para os servidores dedicados a manter a segurança pública, sistema no qual, *lato sensu*, se inclui a polícia.

Palavras-chave: Polícia. Sindicalismo Policial. Direito de Greve. Legislação Sindical. Constituição da República Federativa do Brasil.

RESUMEN

Esta Tesis, titulada “*Los Derechos de Libertad Sindical de los Servidores de la Policía Civil Brasileña*”, tiene como objetivo central analizar la libertad sindical de los policías civiles estaduais del Brasil a partir de una perspectiva jurídica – presentando los principales aspectos normativos de la libertad sindical en el sistema brasileño – desde la primera Constitución de la República Federativa del Brasil hasta la actual –, evidenciando las contradicciones existentes entre principios y reglas, en lo que toca a los servidores públicos civiles; y contribuir para la comprensión de las razones por las cuales los policías pueden – como lo hacen – sindicalizarse o no, incluso, deflagrar o no huelga. Procurando responder a esta indagación central, la Tesis, estructurada en seis Capítulos, además de la Introducción y de la Conclusión, realiza, preliminarmente, un abordaje histórico de la policía y del sindicalismo brasileño, describiendo, en este último caso, el carácter que la acción sindical asumió como resultado de la fidelidad a los intereses de los trabajadores. La ejecución de la Tesis sigue una orientación fundamentada en los objetivos propuestos y utiliza el método inductivo, con base en el procedimiento de carácter descriptivo - exploratorio y técnica de investigación bibliográfica y documental. La Constitución extendió el derecho de huelga a los servidores públicos, vetándolo a los policías militares, pero la legitimidad del derecho de huelga por policías civiles todavía es objeto de controversias y encuentra serios obstáculos en su ejercicio. Se examinan, pues, dos aspectos correlatos de las relaciones colectivas de trabajo íntimamente ligados: la libertad sindical y el derecho de huelga de esos servidores. A lo largo del análisis, se verifican las dificultades existentes, en lo referente a la libertad sindical y al derecho de huelga de la policía brasileña, mas se puede sacar una conclusión fundamental, esto es, la de que el sistema jurídico brasileiro evoluciona para un mismo destino: respetar las libertades democráticas, en cuanto derecho fundamental del individuo, siendo incontestable que, de esa prerrogativa, deriva el derecho de sindicalización y de huelga, aun para los servidores dedicados a mantener la seguridad pública, sistema en el cual, *lato sensu*, se incluye la policía.

Palabras-clave: Policía. Sindicalismo Policial. Derecho de Huelga. Legislación Sindical. Constitución de la República Federativa del Brasil.

ABSTRACT

The present thesis entitled “*The Rights of The Brazilian Police’s Trade Union Freedom*” has as central objective to analyze the freedom of the police state servers of Brazil from legal perspective – presenting the main normative aspects of the freedom of association in the Brazilian system – from the first Constitution of the Federative Republic of Brazil to the present one – evidencing the existing contradictions between principles and rules, regarding the public servers; and contribute for the understanding of the reasons by which the police servers can – as they do – take part of the association or not, including, to trigger strike or not. Trying to answer this central question, the present thesis, structured in six Chapters, besides the Introduction and Conclusion, performs, preliminarily, a historical approach of the Brazilian police and syndicalism, describing, in this latter case, the character that the syndical action assumed as a result of fidelity to the interests of workers. The execution of the Thesis follows a grounded orientation in the proposed objectives and uses the inductive method, based on the procedure of the descriptive exploratory character and literature and document technical research. The constitution extended the right of strike to the public servers, sealing it to the military police, however the legitimacy of the right of strike by civilian police is still object of controversies and find serious obstacles in its execution. So, it’s examined, in general lines, two aspects related of the collective labor relations intimately linked: the trade union freedom and the right of strike of these servers. Along the analysis performed, it was verified the difficulties still existing regarding freedom of association and the right of strike of the Brazilian police, but it is possible to get to a fundamental conclusion, that is, the fact that the Brazilian legal framework evolves to the same destination: to respect the democratic liberties, as a fundamental right of the individual, being undisputed that, from this prerogative, derives the right to unionize and of strike, even to the servers dedicated to maintain the public safety, system in which, *lato sensu*, the police is included.

Key-words: Police. Police Trade Union. Right of Strike. Syndical Legislation. Constitution of the Federative Republic of Brazil.

LISTA DE QUADRO, FIGURAS E TABELA

QUADRO 1 – LEGISLAÇÃO POLICIAL BRASILEIRA.....	50
FIGURA 1 – SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRO	86
FIGURA 2 – ORGANOGRAMA DO DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL.....	92
FIGURA 3 – MAPA DE LOCALIZAÇÃO DAS UNIDADES DO DPF E SUPERINTENDÊNCIAS REGIONAIS	97
TABELA 1 – GREVES DAS POLÍCIAS CIVIS DURANTE O PERÍODO DE 2001 A 2011 SEGUNDO A UNIDADE FEDERATIVA E REGIÕES.....	22
FIGURA 4 – PANFLETO DO SINPOL/RN INFORMANDO À POPULAÇÃO OS MOTIVOS DA GREVE DE MAIO DE 2011	276
FIGURA 5 – FATORES PREJUDICIAIS À AÇÃO DA POLÍCIA NA OPINIÃO DE POLICIAIS CIVIS DO ESTADO DA PARAÍBA	280
FIGURA 6 – ASPECTOS INDICADOS POR POLICIAIS CIVIS DO ESTADO DA PARAÍBA.....	280

LISTA DE SIGLAS

ADCT	– Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	– Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPESP	– Associação dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo
AI-5	– Ato Institucional nº 05
ANAC	– Agência Nacional de Aviação Civil
Anaspra	– Associação Nacional de Praças
ANL	– Aliança Nacional Libertadora
Aspol/PB	– Associação dos Policiais Cíveis de Carreira do Estado da Paraíba
ATC	– <i>Auto del Tribunal Constitucional</i>
CBTU	– Companhia Brasileira de Trens Urbanos
CE	– <i>Constitución Española</i>
CEP	– <i>Confederación Española de Policía</i>
CF	– Constituição Federal
CGRS	– Coordenação–Geral de Registro Sindical
CGT	– Comando Geral dos Trabalhadores
CGT	– Confederação Geral dos Trabalhadores
CGT	– <i>Confédération Générale du Travail</i>
CGTB	– Central Geral dos Trabalhadores do Brasil
CIA	– <i>Central Intelligence Agency</i>
CLT	– Consolidação das Leis do Trabalho
CND	– Conselho Nacional de Desestatização
CNES	– Cadastro Nacional de Entidades Sindicais
CNPF	– Confederação Nacional da Polícia Federal
CNPJ	– Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CNT	– Conselho Nacional do Trabalho
CNTI	– Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria
COB	– Confederação Operária Brasileira
Cobrapol	– Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Cíveis
Conseg	– Conferência Nacional de Segurança Pública
CPDF	– Chefia de Polícia do Distrito Federal
CPF	– Cadastro de Pessoas Físicas
CPI	– Comissão Parlamentar de Inquérito

CSP	– <i>Consejo Superior de Policía</i>
CSPB	– Confederação dos Servidores Públicos do Brasil
CTB	– Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil
CTN	– Código Tributário Nacional
CUT	– Central Única dos Trabalhadores
DASP	– Departamento de Assuntos de Segurança Pública
DESPS	– Delegacia Especial de Segurança Política e Social
DFSP	– Departamento Federal de Segurança Pública
DITEC	– Diretoria Técnico–Científica
DNER	– Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
DPF	– Departamento de Polícia Federal
DPPS	– Divisão de Polícia Política e Social
DRPB	– Departamento Regional de Polícia de Brasília
EBTU	– Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos
EC	– Emenda Constitucional
Eurocop	– <i>Confederación Europea de Policías</i>
Fepasa	– Ferrovia Paulista Sociedade Anônima
FNSP	– Força Nacional de Segurança Pública
GEB	– Guarda Civil Especial de Brasília
GRU	– Guia de Recolhimento da União
IML	– Instituto de Medicina Legal
IPC	– Instituto de Polícia Científica
IPM	– Inquérito Policial Militar
LOFCS	– <i>Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad</i>
LOLS	– <i>Ley Orgánica de Libertad Sindical</i>
MTE	– Ministério do Trabalho e Emprego
MUT	– Movimento Unificador dos Trabalhadores
NCST	– Nova Central Sindical dos Trabalhadores
Novacap	– Companhia Urbanizadora da Nova Capital
OAB	– Ordem dos Advogados do Brasil
OEA	– Organização dos Estados Americanos
OIPC/Interpol	– Organização Internacional de Polícia Criminal
OIT	– Organização Internacional do Trabalho
ONU	– Organização das Nações Unidas

PC	– Polícia Civil
PCB	– Partido Comunista Brasileiro
PEC	– Proposta de Emenda à Constituição
PFF	– Polícia Ferroviária Federal
PM	– Polícia Militar
PRF	– Polícia Rodoviária Federal
Pronasci	– Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PT	– Partido dos Trabalhadores
RDLRT	– <i>Real Decreto–Ley sobre relaciones de trabajo</i>
RFFSA	– Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima
SCP	– <i>Sindicato de Comisarios de Policía</i>
Senasp	– Secretaria Nacional de Segurança Pública
Siagespoc/MT	– Sindicato dos Investigadores da Polícia Civil e Agentes Prisionais do Estado de Mato Grosso
Sinclapol/PR	– Sindicato das classes dos Policiais Civis do Estado do Paraná
Sindepol/PB	– Sindicato dos Delegados de Polícia Civil do Estado da Paraíba
Sindepol/SP	– Sindicato dos Delegados de Polícia Civil do Estado de São Paulo
Sindpoc/BA	– Sindicato dos Policiais Civis do Estado da Bahia
Sindpol/AL	– Sindicato dos Policiais Civis do Estado de Alagoas
Sindpol/DF	– Sindicato dos Policiais Civis do Distrito Federal
Sindpol/ES	– Sindicato dos Servidores Policiais Civis do Estado do Espírito Santo
Sindpol/MG	– Sindicato dos Servidores da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais
Sinpoci/CE	– Sindicato dos Policiais Civis do Estado do Ceará
Sinpol/MA	– Sindicato dos Policiais Civis do Estado do Maranhão
Sinpol/PE	– Sindicato dos Policiais Civis do Estado de Pernambuco
Sinpol/RJ	– Sindicato dos Funcionários da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro
Sinpol/RN	– Sindicato dos Policiais Civis e Servidores da Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Norte
Sinpopi/PI	– Sindicato dos Policiais Civis do Estado do Piauí
Sinsepol/RO	– Sindicato dos Servidores da Polícia Civil do Estado de Rondônia

Sintesp/PB	– Sindicato dos Trabalhadores em Serviços Públicos da Segurança Pública do Estado da Paraíba
SPP	– Sindicato Profissional de Polícias
SRPC	– Superintendência Regional de Polícia Civil
SRTE	– Superintendência Regional do Trabalho e Emprego
SSPC/PB	– Sindicato dos Servidores da Polícia Civil do Estado da Paraíba
STC	– <i>Sentencia del Tribunal Constitucional</i>
STF	– Supremo Tribunal Federal
STJ	– Superior Tribunal de Justiça
SUP	– <i>Sindicato Unificado de Policía</i>
Susp	– Sistema Único de Segurança Pública
TRT	– Tribunal Regional do Trabalho
TST	– Tribunal Superior do Trabalho
UF's	– Unidades Federativas
UFP	– <i>Unión Federal de Policía</i>
UGT	– União Geral dos Trabalhadores
UISP	– <i>Unión Internacional de Sindicatos de Policía</i>
USP	– <i>Unión Sindical de Policías</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
CAPÍTULO 1 – RETROSPECTIVA HISTÓRICA DA POLÍCIA BRASILEIRA	31
1.1 APROXIMAÇÃO À ORIGEM E CONCEITO DE POLÍCIA.....	32
1.1.1 A Definição de Polícia na Europa e no Brasil	35
1.2 ESTRUTURA ORGANIZATIVA DA POLÍCIA NO BRASIL	43
1.2.1 Lineamentos da Legislação Policial Após a Independência do Brasil	49
1.2.2 Lineamentos da Legislação Policial Após a Proclamação da República.....	57
1.3 FUNÇÕES DA POLÍCIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	61
1.3.1 Processo de Profissionalização da Polícia	67
1.3.2 Sistemas dos Atos de Polícia	72
1.3.3 Poder de Polícia	76
CAPÍTULO 2 – SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRO	83
2.1 ORGANIZAÇÃO DAS CORPORações POLICIAIS NO BRASIL	83
2.2 POLÍCIA JUDICIÁRIA FEDERAL	87
2.2.1 Estrutura Organizacional	92
2.2.2 Provimento de Cargos.....	99
2.3 POLÍCIAS ADMINISTRATIVAS FEDERAIS.....	101
2.3.1 A Polícia Rodoviária Federal	101
2.3.2 A Polícia Ferroviária Federal	105
2.4 POLÍCIA JUDICIÁRIA ESTADUAL.....	113
2.4.1 Categorias Funcionais.....	115
2.5 POLÍCIAS ADMINISTRATIVAS ESTADUAIS	118
2.5.1 A Polícia Militar.....	118
2.5.2 O Corpo de Bombeiros Militar	122
2.6 POLÍCIA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL.....	124
CAPÍTULO 3 – LIBERDADE SINDICAL NAS PRIMEIRAS CONSTITUIÇÕES DO BRASIL E LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR	133
3.1 HISTÓRIA DAS LUTAS SOCIAIS NA EUROPA E NO BRASIL.....	133
3.2 LEGISLAÇÃO SINDICAL BRASILEIRA NO SÉCULO XX	143

3.2.1 Legislação Trabalhista na “Era Vargas” (1930–1945)	153
3.2.2 A Volta de Getúlio Vargas ao Poder (1950–1954).....	163
3.2.3 O Sindicalismo Brasileiro na Década de 1960	166
3.2.4 Sindicalistas Desafiam a Ditadura Militar	169

CAPÍTULO 4 – O POLICIAL BRASILEIRO NO UNIVERSO DOS SINDICALIZÁVEIS..... 177

4.1 OS DIREITOS DOS TRABALHADORES NA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL	177
4.1.1 Desenvolvimento Legislativo das Regras Sindicais.....	180
4.1.2 Direito de Greve do Trabalhador em Geral	194
4.2 LIBERDADE SINDICAL DO SERVIDOR POLICIAL CIVIL.....	205
4.2.1 O Direito de Greve do Servidor Policial Civil	207
4.2.2 O Direito ao Sindicalismo na Dimensão dos Direitos Humanos	219
4.2.3 O Enquadramento do Sindicalismo Policial nas Convenções Internacionais	224

CAPÍTULO 5 – O SINDICALISMO POLICIAL BRASILEIRO NO SÉCULO XXI 229

5.1 SITUAÇÃO JURÍDICA DOS POLICIAIS CIVIS GREVISTAS.....	230
5.2 GREVE DOS SERVIDORES POLICIAIS CIVIS ESTADUAIS.....	241

CAPÍTULO 6 – A DIFERENÇA DA REALIDADE SINDICAL PARA O POLICIAL MILITAR BRASILEIRO 283

6.1 AO MILITAR SÃO PROIBIDAS A SINDICALIZAÇÃO E A GREVE.....	284
6.2 O IDEAL DE UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS ESTADUAIS	288
6.3 OS EXCLUÍDOS JÁ NÃO PODEM MAIS ESPERAR.....	294
6.3.1 Policiais Militares “Pisotearam os Freios” da Hierarquia e da Disciplina	299
6.4 CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS DA CRISE NA POLÍCIA DO BRASIL	307
6.5 A SINDICALIZAÇÃO POLICIAL NO MUNDO OCIDENTAL.....	310
6.5.1 Sindicalização Policial na Europa.....	310

CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS..... 327

REFERÊNCIAS..... 343

ANEXOS 369

INTRODUÇÃO

“Os governos passam, as sociedades morrem, a polícia é eterna”.

Honoré de Balzac

O desejo de liberdade fascinou o homem desde as épocas mais remotas da história. Os grupos sociais, imbuídos em satisfazer os seus anseios coletivos, sempre alimentaram desejos convergentes e divergentes aos de outros grupos, moldando-se assim, ao longo da história, o equilíbrio, a pressão e os conflitos sociais.

A análise deste conceito é relativamente recente. Thomas Hobbes¹ ao falar sobre a liberdade, já explicava que, em sentido próprio, ela significa “a ausência de oposição (entendendo por oposição os impedimentos externos do movimento), e que a liberdade do homem consiste no fato de ele não deparar com entraves ao fazer aquilo que tem vontade, desejo ou inclinação de fazer.”

Não parece ser esta a condição normal do homem que, segundo Jean-Jacques Rousseau² “nasceu livre, e em toda parte se encontra sob ferros. De tal modo acredita-se o senhor dos outros, que não deixa de ser mais escravo que eles”. Mas a ordem social, remata este autor, “é um direito sagrado que serve de alicerce a todos os outros”. Para ele, o homem realmente livre fazia tudo o que lhe agradava e convinha, bastava apenas deter os meios e adquirir a força suficiente para realizar seus desejos. Todavia, esse direito “não vem da natureza; está, pois, fundamentado sobre convenções”³.

Immanuel Kant, o filósofo da liberdade, ao tratar do direito do Estado, contemplou a liberdade sob o viés coletivo, e concluiu que a união dos membros de uma sociedade, na formação de um poder encarregado de criar regras, por exemplo, deve ter por norte que “seja qual for o tipo de leis positivas nas quais os cidadãos possam votar, é necessário, não obstante, que estas leis não sejam contrárias às leis naturais da liberdade e da igualdade de todos”⁴.

¹ HOBBS, T. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Nova Cultural Ltda., 2004, p. 171-172.

² ROUSSEAU, J-J. **O contrato social**. São Paulo: Cultrix, 2004, p. 21-22.

³ *Ibid.*

⁴ KANT, I. **A metafísica dos costumes**. São Paulo: EDIPRO, 2003, p. 156-157.

Neste contexto, a liberdade sindical definida como o direito dos trabalhadores de reunirem-se para participar na ordenação das forças produtivas e relações sociais⁵, surge como um direito fundamental, abarcando a possibilidade da organização sindical em todos os níveis e âmbitos, inclusive o internacional, e abrangendo mesmo as entidades constituídas por outros critérios de organização, que não sejam os de categoria.

O sindicalismo desempenhou, na história recente do Brasil, um papel importante. Depois de um longo período em que a quase totalidade dos sindicatos oficiais esteve a serviço da ditadura militar, a crise econômica e política do final dos anos 70 criou a oportunidade para a afirmação de um novo sindicalismo a partir da luta dos metalúrgicos do ABC paulista. Desde então, a luta sindical de massa reconstituiu-se, e parte do sindicalismo brasileiro afirmou-se como movimento reivindicativo e político. Embora as instituições policiais integrem o conjunto de instituições que exercem papel fundamental na transformação do Estado contemporâneo, encontram-se de certa forma alijadas do exercício pleno da atividade sindical.

O movimento trabalhista, que vem sofrendo mudanças, tem como objetivo melhorar as condições de trabalho das diversas categorias profissionais, através de normas coletivas, buscando exercer a atividade sindical de forma plena com liberdade de ação. As sociedades em transição política, como a brasileira, apresentam demandas e expectativas que mobilizam e definem a práxis da polícia como uma interrogante central no caminho do aperfeiçoamento do Estado democrático de Direito. Embora, pois, possa esta ser considerada uma temática secular, apresenta, hoje, um amplo horizonte de investigação e desperta interesse em distintos campos do saber. Entretanto, no Brasil, a área jurídica pouco se interessa pelo assunto.

Não deixa de ser um verdadeiro paradoxo que, sendo o Direito Policial um dos mais antigos, ricos e importantes ramos do Direito Público, com tantas e tão relevantes implicações na realização do Estado democrático de Direito e dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, tenha sido simultaneamente, ao longo de tantos anos, praticamente esquecido pela doutrina jurídica brasileira. A razão que está na origem do referido “alheamento” da doutrina relativa à polícia reside

⁵ OJEDA AVILÉS, A. **Compendio de derecho sindical**. 2. ed. Madrid: Editorial Tecnos, S. A., 2012, p. 41.

certamente no fato de o domínio policial ter sido tradicionalmente, e continuar a ser, uma área do Direito Administrativo de contornos amplamente indefinidos, onde é constante a dúvida sobre o seu objeto e regime jurídico.

É diante deste quadro, e de certo inconformismo com o tratamento acadêmico dado a tal saber, que a presente Tese versa sobre a temática do sistema de segurança pública e, mais concretamente, sobre “*Os Direitos de Liberdade Sindical dos Servidores da Polícia Civil Brasileira*”.

Três aspectos de grande relevância científica, social e jurídica justificam a escolha deste tema como objeto de estudo:

a) A ausência, na academia, de obras jurídicas sobre o assunto. Isto pode explicar porque, não somente o cidadão comum, mas as próprias autoridades têm uma visão desfocada da instituição policial. A bem da verdade, pouco ou quase nada se sabe sobre ela. Neste contexto, a exígua produção literária existente é um amontoado de ideias frequentemente deturpadas, não poucas vezes preconceituosas e quase sempre negativas. Tamanhos são os erros, falhas e preconceitos existentes que, até hoje, não foi criada, nos departamentos de ciências jurídicas das universidades brasileiras, uma disciplina de Direito Policial [!].

A grande complexidade do Direito Policial, aqui entendido, como a sistematização das leis, princípios e normas reguladoras da ação preventiva e repressiva da instituição policial em sua primordial missão de assegurar a ordem pública, prevenir os delitos e auxiliar a Justiça na investigação dos crimes e identificação de seus autores⁶, resulta, sobretudo, do fato de ele se situar numa zona de confluência entre o Direito Administrativo (em geral e em especial) e o Direito Penal e Processual Penal, ramos sobre os quais não há no Brasil uma tradição de análise conjunta ou integrada. Na verdade, o Direito Policial mantém também, além disso, um contato estreito com diversas outras disciplinas jurídicas, sobretudo com o Direito Constitucional e o Direito Civil.

Sendo o Direito, considerado em geral, um complexo de regras estabelecidas no interesse da harmonia e da estabilidade social, segue-se, pois, que, na sua classificação científica, cabe ao Direito Policial um lugar entre os ramos do Direito Público interno, que é o que regula as relações entre o Estado e os indivíduos, entre a Nação politicamente organizada e os seus membros

⁶ PAULA, A. de. **Do direito policial**. 2. ed. Rio de Janeiro: A Noite, [1948?], p. 13.

componentes, e vice-versa. Impõe-se, portanto, o seu estudo e formulação em perspectivas mais amplas, notadamente tendo em vista a necessidade urgente de enquadrar melhor a atuação policial dentro do Estado democrático de Direito;

b) A grande relevância social da questão, no conjunto do ordenamento jurídico é que, em quase todos os Estados do Brasil, a polícia encontra-se sob grande pressão da sociedade e dos meios de comunicação, para a redefinição dos seus objetivos e do seu papel no Estado democrático de Direito. Frequentemente é objeto de críticas; de apreciações, muitas vezes, injustas. Geralmente espera-se da polícia mais do que ela pode oferecer e, contraditoriamente, nega-se-lhe quase tudo o que poderia contribuir para sua maior eficácia, sua atuação equilibrada e proporcional às exigências que lhe são impostas na conjuntura atual, em que se processa a implementação e aperfeiçoamento dos direitos humanos; se assegura a inclusão de amplos setores da sociedade aos benefícios e à qualidade de vida, gerados pelo progresso social; se expande a participação democrática de todos os agentes sociais na gestão do complexo funcionamento de uma sociedade cada vez mais aberta aos novos valores exigidos pela multiplicidade e diversidade dos seus componentes.

O sistema de segurança pública, nos dias de hoje, talvez seja um dos temas mais discutidos no Brasil. Embora a Carta Magna, em seu artigo 6º, preveja como direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, sabe-se que, infelizmente, estes direitos não são plenamente assegurados.

As deficiências deste Estado democrático de Direito – e, mais do que isso, a perceptível desigualdade entre as camadas sociais – geram nas classes mais baixas um sentimento de revolta, aumentando, conseqüentemente, o índice de criminalidade. Por esta razão, a segurança pública no Brasil ocupa um papel tão crucial, ao contrário do que ocorre em outros países, em que, por cumprirem suas funções sociais e não permitirem a existência de abismos entre as camadas da sociedade, suas Forças Públicas são utilizadas em casos excepcionais;

c) A importância de se estabelecer os fundamentos jurídicos que entram e/ou podem permitir a liberdade sindical para as instituições policiais, que deve ter como parâmetro a Convenção nº 87, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 1948, não se completou com o advento da atual Constituição da República

Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, apesar dos avanços verificados.

É verdade que o Estado perdeu o direito de intervir na vida sindical, pelo que o sindicato brasileiro não mais precisou da carta sindical para existir e, também, os dirigentes sindicais passaram a atuar sem o receio de o Ministério do Trabalho intervir administrativamente, cessando seus mandatos, nomeando junta governativa e convocando eleições. No entanto, o sindicalismo, autônomo em relação ao Estado, viu serem mantidas, e mesmo reforçadas, a unicidade sindical, a representação por categoria e a obrigatoriedade e compulsoriedade das contribuições sindicais, aprofundando seu caráter corporativista e lhe dificultando visualizar as modificações estruturais da economia e desempenhar o papel que dele esperam os trabalhadores e a sociedade.

A temática – polícia –, concebida, pois, como uma “atividade concreta exercida pelo Estado para assegurar a ordem pública através de limitações legais impostas à liberdade coletiva e individual”⁷, integra-se, numa perspectiva imediata, no Direito Administrativo. Com efeito, o preceito constitucional fundamental nesta matéria, artigo 144 da atual Constituição, está, desde logo, enquadrado sistematicamente no Título V, intitulado “Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”. Assim, numa postura de abertura baseada na importância da interdisciplinaridade, observa-se que o tratamento do tema não se insere, embora o pressuponha, no Direito Administrativo, mas no Direito Constitucional.

Por outro lado, sem se negar a importância do estudo da polícia enquanto tópico essencialmente jurídico-administrativo; sem se negar a vastidão da disciplina, na sua essência mais ligada ao Direito Administrativo, apostou-se numa abordagem justificada pela natureza e pela especificidade da atividade descrita: os direitos de liberdade sindical dos servidores públicos policiais civis estaduais, questão que merece tratamento especial não só no Brasil, como em outros países.

É inegável, em face do panorama dogmático construído a este propósito, que já não se pode falar em “excluídos”, no que se refere a direitos, liberdades e garantias, mas sim em categorias de sujeitos que, pela sua função, são alvo, quanto a determinados direitos, como os sindicais, de um tratamento legislativo específico constitucionalmente fundado. É precisamente o que se passa com os componentes

⁷ CRETELLA JÚNIOR, J. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 532.

da Polícia Civil estadual, no que tange aos respectivos direitos de sindicalização e de greve.

O conhecimento da vertente jurídica interna das Forças Públicas se divide em duas partes: uma referente aos próprios servidores policiais, concretamente ao seu estatuto jurídico, aos seus direitos e aos seus deveres; outra à sua atuação. Assim, não se compreende uma vertente sem a outra: a polícia age num quadro especialmente sensível – direitos, liberdades e garantias –, através de medidas cujo melindre está cunhado na regra da respectiva tipicidade, mas, para tanto, sofre também, pelo seu lado, limitações especiais relativas ao exercício destes mesmos direitos, liberdades e garantias.

A esses aspectos alia-se o fato de a autora ter trabalhado 18 anos na Secretaria da Segurança Pública do Estado da Paraíba e, nos últimos dez anos, vir exercendo o cargo de Delegada de Polícia Civil na Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Defesa Social do Rio Grande do Norte. Conhece, assim, de perto, os problemas e as necessidades mais urgentes das instituições policiais e de seus membros componentes no desempenho das suas funções.

Eis, em suma, a justificativa para a escolha do tema, tão pouco estudado no Brasil, razão pela qual espera que esta Tese possa contribuir, mesmo que de forma embrionária, para uma melhor compreensão da liberdade sindical no âmbito das instituições policiais do Brasil, que, ao longo dos anos, foram sendo sucateadas pelo Estado, que parece não se preocupar com o sistema de segurança pública brasileiro.

O primeiro traço singular da Tese provém diretamente de seu objeto de estudo, a polícia, cuja natureza é de *per se* atravessada pela especificidade. Executores da lei, personificação mais imediata da força coercitiva do poder constituído e legítimo, os policiais encontram-se numa condição dúbia entre obediência e desobediência. “A polícia está alicerçada sobre uma forte cultura da obediência; onipresente em todos os aspectos. Um mundo em que obedecer às ordens sem discutir faz parte dos hábitos normais, e em que a disciplina é uma coisa sagrada, sendo as relações humanas atravessadas pela mais estrita hierarquia”⁸. Eis todo o seu drama moral e mesmo existencial: obedecer ou desobedecer? Tanto uma quanto outra opção implica graves riscos.

⁸ BERLIÈRE, J-M. (avec Laurent Chabrun). **Policiers français sous l'occupation**. Paris: Éditions Perrin, 2009, p. 253.

Procurando responder a esta indagação central, a presente Tese realiza, preliminarmente, uma abordagem histórica da polícia e do sindicalismo brasileiros, descrevendo, neste último caso, o caráter que a ação sindical assumiu como resultado da fidelidade aos interesses dos trabalhadores. A forma, portanto, como os itens compõem a Tese tem o objetivo de atribuir fundamentos à ideia indicada como referência norteadora do caminhar da combatividade sindical, notadamente, sob o viés da atividade sindical da polícia.

Partindo de um enquadramento teórico das normas constitucionais e legislações específicas, esta Tese tem, como objetivo fundamental, analisar a liberdade sindical dos servidores policiais civis estaduais do Brasil, a partir de uma perspectiva jurídica – apresentando os principais aspectos normativos da liberdade sindical no sistema brasileiro até a atual Constituição, – evidenciando as contradições existentes entre princípios e regras, no que tange aos servidores públicos civis; e contribuir para a compreensão das razões pelas quais os policiais podem – como o fazem – se sindicalizar ou não, inclusive, deflagrar ou não greve.

A execução da Tese segue uma orientação fundamentada nos objetivos propostos e utiliza o método indutivo, segundo o qual, a generalização não deve ser buscada aprioristicamente, mas constatada a partir da observação de casos concretos suficientemente confirmadores.

A realização do processo formal e sistemático desse método tem por base, nesta Tese, a taxionomia apresentada por Sylvia Constant Vergara⁹, qualificando a metodologia adotada como procedimento descritivo (em relação aos fins) e técnica de pesquisa bibliográfica e documental (em relação aos meios), dado que, para a sua fundamentação teórico-metodológica deita-se mão dos conhecimentos filosóficos, históricos, socioculturais e doutrinários, de várias disciplinas relacionadas e dependentes entre si. É, portanto, um estudo interdisciplinar.

A investigação envereda por uma perspectiva teórica de natureza jurídico-sociológica que, mesmo utilizando-se de várias disciplinas, privilegia o diálogo do discurso jurídico com o discurso político da polícia, cuja postura epistemológica concebe o conhecimento como uma representação ou aproximação do objeto real. É sempre histórico, interessado, refutável, construído e tendente a uma objetivação progressiva. Dessa forma, não possui, em absoluto, pretensões de verdade, e

⁹ VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

assume, integralmente, o relativismo e o caráter essencialmente provisório de todo argumento.

A estruturação desta Tese – referências, numeração progressiva das seções de um documento, resumo, sumário, citações em documento e trabalhos acadêmicos (apresentação), segue as normas oficiais da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Postulando novos caminhos para o direito de sindicalização e de greve dos servidores da Polícia Civil estadual brasileira e visando atingir os objetivos propostos, a Tese está estruturada em seis capítulos, além desta Introdução e das Considerações Conclusivas.

O Primeiro Capítulo, intitulado “*Retrospectiva Histórica da Polícia Brasileira*”, começa com noções gerais de polícia, realizando uma aproximação histórico-jurídica da polícia como instituição social, com ênfase no seu processo de profissionalização e no aspecto organizacional de acordo com os lineamentos da legislação policial após a Independência do Brasil (1822) e a Proclamação da República (1889). Depois, aprecia-se a função policial em um Estado democrático de Direito, os sistemas dos atos de polícia e do poder de polícia como um dos suportes da segurança pública, na sua acepção mais ampla, definindo e delimitando o modo e a forma de seu exercício pela Administração Pública. O intuito é contextualizar esse processo para melhor compreender sua natureza, sua função no ordenamento jurídico brasileiro e suas especificidades de ação no Estado moderno. A partir de 1808 existe no Brasil uma contínua transformação no tipo de polícia, aparecendo e desaparecendo Corporações Policiais, de acordo com o signo político de cada governo. Verifica-se, ao largo da história, um constante fluir de funções, direitos, objetivos e critérios das sucessivas Corporações, até a atual Constituição. O estudo de uma instituição estatal não pode, pois, prescindir de uma análise que mostre a sua gênese e o significado que assume nos diversos momentos do organismo social mais amplo em que se insere. A perspectiva histórica adquire um relevo especial quando se trata de estudar um instrumento de classe numa sociedade estratificada que está atravessando um processo peculiar de transformação social que afeta o seu todo e as suas partes, mudando as características gerais das instituições já existentes e propiciando o surgimento de outras, que correspondem a novas forças e condições até então inermes ou desconhecidas. Por essa razão, necessário se faz

reverter fontes históricas, para esclarecer algumas questões básicas do objeto de estudo.

No Segundo Capítulo, “*Sistema de Segurança Pública Brasileiro*”, trata-se de descrever de forma sucinta e numa perspectiva histórico-jurídica, a estrutura organizativa das Corporações Policiais que compõem o sistema de segurança pública brasileiro, estabelecido pela atual Constituição da República Federativa do Brasil, salientando os seus aspectos jurídicos e os dispositivos constitucionais comuns aplicáveis a todos os tipos de polícia do país. Consideram-se as características da polícia como instituição, apresentando-se o funcionamento, as peculiaridades, as funções e as atribuições de cada instituição policial estudada, a definição dos objetivos, os princípios constitucionais e institucionais que os justificam, bem como os instrumentos jurídicos de que dispõe o Estado para mantê-los em benefício dos cidadãos, da sociedade e do próprio Estado.

No Terceiro Capítulo, “*Liberdade Sindical nas Primeiras Constituições do Brasil e Legislação Complementar*”, se examina a evolução do direito de liberdade sindical nas primeiras Constituições do Brasil e legislações complementares, a fim de melhor compreendê-lo, a partir dos fatores internacionais que o influenciaram e, especialmente, da maneira como a questão se apresentou em cada Constituição, destacando-se os aspectos normativos concernentes à sindicalização e à greve em geral e do servidor público em particular. Sete Constituições vigoraram no Brasil até 1988, incluindo-se como tal a Emenda Constitucional (EC) nº 01, de 17 de outubro de 1969, que, de fato, foi considerada uma nova “Constituição” à época. A importância deste tema reside, pois, na necessária compreensão do marco histórico do constitucionalismo moderno, que ocorre a partir dos anos 20 do século passado, com o fim da Primeira Guerra Mundial, quando as Constituições passam a se orientar por direções diversas e contrastantes. A doutrina dos ciclos constitucionais se constrói pelo agrupamento de determinadas tendências jurídicas, de acordo com as exigências da época e as características comuns de desenvolvimento das diversas experiências constitucionais historicamente acumuladas em cada país. Esta versão do pensamento constitucionalista, denominada de constitucionalismo social, decorre do esgotamento fático da visão liberal, incapaz de responder às demandas sociais que abalaram o século XIX.

No Quarto Capítulo, “*O Policial Brasileiro no Universo dos Sindicalizáveis*”, trata-se de examinar a liberdade sindical e o exercício do direito de greve do policial

civil brasileiro, com base nas legislações específicas e, especialmente, na atual Constituição, onde está consolidada a estrutura do sindicalismo do servidor público civil. Como Lei Maior, suas disposições são as que prevalecem, existindo as demais normas apenas para traduzir os comandos nela existentes. Graças à possibilidade surgida nesse texto constitucional, os componentes das Corporações Policiais Civis aproveitaram a oportunidade propiciada pelo arcabouço legal para constituir as suas entidades sindicais e delas participarem ativamente. O direito, sendo reflexo dos aspectos socioeconômicos, deve sempre traduzir os anseios da realidade social e política, o qual, no caso brasileiro, é balizado pela Constituição, que aponta para a dignidade do trabalho e da prática da livre iniciativa. É este o contexto em que se encontram as novas relações de trabalho, que estão cada vez mais na ordem do dia dos acontecimentos e, devem ser estudadas, portanto, sob uma ótica multidisciplinar. Registre-se, também, que, no campo do Direito do Trabalho, cuja base legal está na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o Direito Coletivo do Trabalho ou Direito Sindical é o que desperta, hodiernamente, mais atenção por sua importância e atualidade. Considerando, pois, o tratamento atribuído pela Constituição, nada mais adequado do que abordar, em linhas gerais, dois aspectos correlatos e intimamente ligados das relações coletivas de trabalho – a liberdade sindical e o direito de greve. A importância deste assunto reside, então, na necessária compreensão do conteúdo legal e das tendências evolutivas desses institutos.

A história do sindicalismo policial brasileiro se nutre, assim, do fluxo e refluxo de esperanças, utopias e promessas não cumpridas. É preciso, pois, discutir a possibilidade da greve do servidor policial civil e suas consequências. Serão estes os aspectos examinados no Capítulo Quinto, “*Sindicalismo Policial Brasileiro no Século XXI*”, tendo como base a jurisprudência e a legislação específica, com especial enfoque na Constituição e sua interpretação pelos Tribunais. O assunto é polêmico e comporta posições extremadas, desde aqueles que defendem o direito de liberdade sindical dos servidores policiais até os magistrados que, mesmo sem o dizer, ignoram a importância das novas lutas sociais que estão surgindo, condenando as greves desses servidores e as julgando ilegais. A atual Constituição estendeu o direito de greve aos servidores públicos e, por consequência, aos policiais civis, vedando-o aos militares, porém a legitimidade do direito de greve por membros das Polícias Civis – apesar das greves serem frequentes – ainda é objeto

de controvérsias e encontra sérios obstáculos em seu exercício. A greve é uma realidade no serviço público brasileiro e muitas delas têm sido deflagradas na área policial, inclusive por servidores componentes da Polícia Militar. É esta a conjuntura que o início do século XXI apresenta. Nela, a permanente luta de contrários entre capital e trabalho, leva os trabalhadores policiais brasileiros a buscarem na organização sindical a instrumentalização para a defesa dos seus interesses, embora os governos não vejam com bons olhos o fortalecimento do poder dos servidores da função pública, em especial, dos policiais civis e seus sindicatos, cujo propósito é romper com os resquícios do Estado autoritário, na medida em que caminha na defesa da liberdade e autonomia sindical, bem como no estabelecimento de novos padrões de relações entre polícia e sociedade.

No Capítulo Sexto, “*A Diferença da Realidade Sindical para o Policial Militar Brasileiro*”, são abordadas algumas questões sobre a proibição da sindicalização e do direito de greve dos servidores policiais militares, cuja proibição constitucional não os tem impedido de acionarem suas associações e realizarem mobilizações, como meios de pressão a fim de terem suas reivindicações atendidas, em busca de melhores condições de trabalho e salários condignos com a função que desempenham. Abordam-se, ainda, as causas e consequências das constantes greves dos componentes das Polícias Civas e Militares; a problemática emergente da unificação das polícias estaduais no Brasil e, de forma sucinta, descreve-se a sindicalização policial no mundo ocidental. O advento mais recente da Polícia Militar decorre da vontade política da ditadura militar brasileira de ter um braço armado e auxiliar das Forças Armadas nos Estados, de modo a centralizar o poder e controlar as forças políticas e sociais. Tal decisão política é confrontada pela realidade, pois os policiais militares recebem uma formação rígida e hierarquizada contrária ao papel profissional que devem desempenhar em seu contato diário com os cidadãos. O militar é treinado para a guerra, vendo o outro como inimigo a ser combatido, e não para o exercício profissional de lidar com o cidadão em tempos de paz. O resultado deste equívoco histórico é a esquizofrenia moral vivida por este servidor público. Este paradoxo gera consequências tanto para a Corporação, coletiva e individualmente, quanto para a sociedade como um todo. Tal *déficit* fica patente quando se analisa o processo de conquista dos direitos sindicais pelos servidores policiais militares de um lado, e a incapacidade desses profissionais de fazerem frente aos desafios exigidos por uma polícia que lida com indivíduos em busca da

afirmação de seus direitos mais básicos, em uma sociedade marcada pela desigualdade e discriminação. O ideal da unificação das polícias estaduais no Brasil visa, entre outras coisas, justamente superar este dilema. Neste sentido, o estudo comparativo da polícia e sua sindicalização no mundo ocidental e, em especial, na Europa, tem como propósito iluminar as alternativas possíveis que se abrem para um caminho próprio a ser construído pela sociedade brasileira e sua polícia. Neste capítulo, portanto, serão abordados tais aspectos.

Nas Considerações Conclusivas, procura-se apresentar uma visão concatenada sobre os vários assuntos estudados no decorrer de toda a presente Tese, com ênfase nas características mais significativas da Polícia Civil. Posto isto, esclarece-se que esta Tese é um esforço intelectual para resgatar a relevância histórica, jurídica, social e política da Instituição Policial, função essencial do Estado e, sobretudo, do hodierno Estado democrático de Direito.

Fundamentalmente, a finalidade é proporcionar uma visão jurídica e panorâmica do direito de liberdade sindical do servidor público policial, ao refletir de forma crítica sobre sua problemática e exigências históricas. Não se tem o propósito de apresentar soluções provisórias nem muito menos definitivas para as abundantes questões que emergem deste *mare magnum* que é o sindicalismo policial do Brasil. Ao percorrer este caminho, já terá valido a pena se esta Tese puder servir como instrumento capaz de auxiliar cada um a descobrir seu próprio atalho para, através da reflexão e, sobretudo, da ação, colaborar na tarefa comum de todos os brasileiros, qual seja: construir uma sociedade composta de verdadeiros cidadãos.

Nesta Tese, procura-se seguir as orientações editadas pelas Nações Unidas em suas declarações, pactos, tratados, enfim, em suas posturas, de caráter universal, visando sempre a garantia do cidadão, aqui incluído o policial que, com o risco de sua própria vida, busca preservar a ordem pública, bem como a incolumidade das pessoas e de seu patrimônio, conforme o disposto no artigo 144 da *Lex Magna*.

Um dos problemas recorrentes na literatura que trata da polícia é o foco na defesa dos direitos individuais, indicando o que a polícia “pode ou não pode fazer”, “deve ou não deve fazer”, preterindo a temática “como fazer”. Muitos tratam do que interessa ao cidadão. Mas poucos tratam do que interessa aos policiais, das condições que eles precisam para trabalhar com mais eficácia e competência. Por fim, a atividade policial deve ser tratada com o respeito que o exercício da profissão

exige no sentido de encontrar as soluções adequadas aos problemas decorrentes da rápida e crescente complexidade das demandas sociais, econômicas, políticas e jurídicas em que se insere a segurança pública.

É relevante salientar o quanto a Instituição Policial é útil à sociedade, num momento em que esta e os seus membros tomam consciência da significativa mudança de direção de sua ação no âmbito social: de estrito defensor da ordem, da ordem burguesa que garante o bom funcionamento das instituições a serviço da classe dominante, para o de defensor do cidadão, dos seus interesses e das suas condições de vida. Por tudo isto, tem-se a esperança que a presente Tese possa lançar algum facho de luz, mesmo que tênue, sobre tema tão emergente quanto desconhecido nas academias brasileiras.

CAPÍTULO 1 – RETROSPECTIVA HISTÓRICA DA POLÍCIA BRASILEIRA

“As pessoas fazem a História, mas raramente se dão conta do que estão fazendo.”

Christopher Lee,
This Sceptred Isle – Empire

Este capítulo de iniciação começa com noções gerais de polícia, realizando uma aproximação histórico-jurídica da polícia como instituição social, com ênfase no seu processo de profissionalização e no aspecto organizacional de acordo com os lineamentos da legislação policial após a Independência do Brasil (1822) e a Proclamação da República (1889). Depois, aprecia-se a função policial em um Estado democrático de Direito, os sistemas dos atos de polícia e do poder de polícia como um dos suportes da segurança pública, na sua acepção mais ampla, definindo e delimitando o modo e a forma de seu exercício pela Administração Pública.

O intuito é contextualizar esse processo para melhor compreender sua natureza, sua função no ordenamento jurídico brasileiro e suas especificidades de ação no Estado Moderno. A partir de 1808 existe uma contínua transformação no tipo de polícia, aparecendo e desaparecendo Corporações Policiais, de acordo com o signo político de cada governo. Verifica-se, ao largo da história, um constante fluir de funções, direitos, objetivos e critérios das sucessivas Corporações, até a atual Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.

O estudo de uma instituição estatal não pode, pois, prescindir de uma análise que mostre a sua gênese e o significado que assume, nos diversos momentos do organismo social mais amplo em que se insere. A perspectiva histórica adquire um relevo especial, quando se trata de estudar um órgão de classe numa sociedade estratificada, que está atravessando um processo peculiar de transformação, que afeta o seu todo e as suas partes, mudando as características gerais das instituições já existentes e propiciando o surgimento de outras, que correspondem a novas forças e condições, até então inermes ou desconhecidas. Por essa razão, necessário se faz revolver fontes históricas, para esclarecer algumas questões básicas do objeto de estudo.

1.1 APROXIMAÇÃO À ORIGEM E CONCEITO DE POLÍCIA

A pessoa, em estado natural, podia agir livremente, sem limitações aos seus próprios atos. Entretanto, no processo de evolução social, surgiu o choque de interesses, próprio da vida em comum. Assim, necessário se fez disciplinar a atividade de cada um, como forma de ordem e equilíbrio, para satisfazer, num conjunto harmônico, as necessidades coletivas e os interesses individuais.

Essa disciplina, conjunto de normas, é o que se chama Direito, pois, onde quer que haja pessoas reunidas, há, necessariamente, o Direito manifestado. “Não há direito sem sociedade, nem sociedade sem direito”¹. Como já bem ponderava Aristóteles², “os homens têm um desejo natural pela vida em sociedade, até mesmo quando não sentem necessidade de procurar ajuda. Todavia, o interesse comum os mantém unidos, desde que o interesse de todos contribua para a vida virtuosa de cada um”. Sendo assim, as sociedades organizadas criaram o Estado para tutelar esse Direito.

O Estado, então, assumiu a defesa da ordem pública e a administração da Justiça, ampliando seu campo de atividade e conservando sempre, como principal função, a de manter a ordem, a segurança e preservar os bens sociais. Dentro do Estado, a instituição incumbida de exercer essas funções é denominada polícia, “visível e, no entanto, desconhecida, familiar e, todavia, estranha, protetora, e apesar de tudo, inquietante”³, inspirando nas pessoas “sentimentos ambíguos, resumidos nessas três oposições”⁴. Então, o que é de fato a POLÍCIA? Uma primeira chave é a compreensão da natureza da Instituição Policial e de seus vínculos com o que se pode designar sua causa: a sociedade.

A palavra portuguesa polícia, ligada etimologicamente ao vocábulo política, pois ambas vêm do grego *pólis* (= cidade, Estado), origina-se do grego *politeia*, que significava governo de uma cidade, administração, forma de governo. Do grego passou para o latim – *politia* – com o mesmo sentido. Portanto, originariamente, polícia era o conjunto de funções necessárias ao funcionamento e à conservação da Cidade-Estado. O termo remete, de um lado, à cidade (*pólis*),

¹ SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 28. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 466.

² ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Nova Cultural Ltda., 2004, Livro III, p. 222.

³ MONET, J-C. **Polícias e sociedades na Europa**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002, p. 15.

⁴ *Ibid.*

enquanto entidade distinta das outras comunidades políticas, e, de outro, àquilo que mantém a cidade em sua unidade, a saber: a arte de governar. Assim, por sua derivação, quer o vocábulo exprimir a disciplina política, a ordem e a segurança públicas instituídas, primariamente, como base política do povo constituído em Estado, cujas características são válidas até hoje. Tinha território definido, população homogênea e organização política. Era a nação politicamente organizada⁵.

A partir de Platão e Aristóteles, o conceito muda de conteúdo e remete a duas ordens de realidades: primeiramente, designa esse conjunto de leis e de regras que concerne à administração geral da cidade, isto é, a ordem pública e a moralidade; além disso, remete a esses “guardiães das leis e da cidade”⁶ de que fala Platão em *A República*, encarregados de fazer respeitar essa regulamentação. Desde aquela época, observa-se, portanto uma distinção, entre as autoridades de polícia, que editam as regras, e as forças de polícia, que fazem respeitar tais regulamentos, se for preciso, pela força física.

Civil era, pois, o cidadão, considerado em suas relações com os demais membros da sociedade, das quais resultam deveres a cumprir e direitos a exigir – aquele a quem é dado o direito de influir na gestão da coisa pública, da *civitas*. Lembra Norberto Bobbio⁷ que *civitas* abrange “os termos tradicionais com que fora designada até então a máxima organização de um grupo de indivíduos sobre um território em virtude de um poder de comando, que traduzia o grego *pólis*, e *res publica* com a qual os escritores romanos designavam o conjunto das instituições políticas de Roma”. *Civitas* era “a única palavra do gênero conhecida pelos antigos para designar as várias formas de governo”⁸.

No sentido primitivo, os *civis* eram os que se domiciliavam na cidade e os militares eram os que estavam fixados fora da *civitas*. Assim, os Corpos Militares (as legiões romanas) eram sediados fora dos limites da cidade para defendê-la dos invasores (sobretudo dos “bárbaros” orientais) e não podiam adentrá-la sem permissão do governo. Dentro da *civitas*, já no final do Império Romano, é que vai

⁵ FARES NETTO, J. **Democracia**: você sabe o que é? Rio de Janeiro: Lucerna, 2000, p. 19.

⁶ PLATÃO. **A república**. São Paulo: Nova Cultural Ltda., 2004, Livro IV, p. 116.

⁷ BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**: por uma teoria geral da política. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 66.

⁸ *Ibid.*

ocorrer o fenômeno do pretorianismo⁹, militarização transitória de determinadas funções estatais ligadas à segurança pública, que cessada a excepcionalidade, retornava à normalidade civil. Isto vem a explicar o fenômeno político denominado militarismo.

De um modo geral, “polícia é o termo genérico com que se designa a força organizada que protege a sociedade livrando-a de toda ‘*vis inquietativa*’,”¹⁰ visando, em tudo, o bem-estar social ou o bem público e garantindo os direitos individuais. Assim aparece como instituição que preserva a ordem pública e a incolumidade das pessoas. Polícia designa, portanto, o conjunto de instituições fundadas pelo Estado para que, segundo as prescrições legais e regulamentares estabelecidas, exerçam vigilância de maneira a que se mantenham a moralidade, a saúde e a ordem públicas. António Francisco de Sousa¹¹ anotou que:

Enquanto fonte de habilitação das forças policiais, a *ordem pública* apenas compreende as normas não escritas de condutas relativas a valores sociais relevantes e partilhados pela maioria. Todas as normas escritas, de qualquer grau, ao serem partes integrantes do ordenamento jurídico objectivo, são partes integrantes da segurança pública.

Assim, o conceito de ordem pública, que é mais fácil ser sentido do que definido, resulta, como escreveu Salvat¹², de um conjunto de princípios de ordem superior políticos, econômicos, morais e algumas vezes religiosos, aos quais uma sociedade considera estreitamente vinculada à existência e conservação da organização social estabelecida. Portanto, o conceito de ordem pública é reconhecidamente, por demais incerto, porque “pode variar, no tempo e no espaço: de um país para outro, ou, num mesmo país, de uma época para outra”¹³.

⁹ Na terminologia do Direito antigo, *pretor* designava o *alcaide-mor*, com poderes civis e militares. Pretor, do latim *praetor* (chefe), originariamente, era a denominação dada, em Roma, ao magistrado, eleito pelas centúrias, para administrar a Justiça.

¹⁰ CRETELLA JÚNIOR, J. *Op. cit.*, p. 521.

¹¹ SOUSA, A. F. de. **A polícia no estado de direito**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 24-25.

¹² Citado em Acórdão do STF - Tribunal Pleno. **Sentença Estrangeira nº 1.023 - Suíça**. Relator: Ministro Orozimbo Nonato. Distrito Federal, 30 set. 1942, p. 5-6.

¹³ BRASIL. STF. Primeira Turma. **Recurso Extraordinário nº 14.658 - São Paulo**. Relator Ministro Luiz Gallotti. Distrito Federal, 03 jul. 1950, p.368.

1.1.1 A Definição de Polícia na Europa e no Brasil

Depois que, na França e na Alemanha, o direito positivo tomou a seu cargo a responsabilidade de assinalar o campo reservado à polícia, os teóricos enfrentaram, nos respectivos países, tomando como base a casuística e as legislações especiais, o difícil problema de conceituar aquele instituto que, pela própria natureza elástica e proteiforme de que se reveste, colide com os requisitos necessários a qualquer tipo de definição.

A França foi o primeiro país a introduzir na linguagem jurídica a palavra polícia. Estava-se no século XIV e assim agiu para melhor designar a atividade e os fins do Estado. Na França e na Alemanha medievais, a *police* e a *polizei* passaram a designar o direito que deveria caber ao soberano de zelar, de todos os modos possíveis, pela manutenção da ordem nos seus domínios. Paulatinamente, o conceito de polícia foi-se ampliando até abranger toda atividade da Administração, quer dirigida a prevenir os males e as desordens da sociedade, quer a zelar, através dos serviços públicos, pelo bem-estar físico, moral e econômico da população.

Já em 1546, a França impôs aos comissários de polícia um exame de capacidade e uma declaração de bons costumes. E mais adiante, em 1583, Henrique III proclamou a ordem segundo a qual os cargos de comissários de polícia, por serem reconhecidos como dos mais importantes da jurisdição, só deviam ser ocupados por pessoas que fossem licenciadas pela Faculdade de Jurisprudência. Mais ainda, foi nesse mesmo país que surgiu e triunfou a teoria científica do direito natural no interesse da liberdade do indivíduo, contra a onipotência do Estado encarnada na polícia. Como se nota, ainda uma vez, a França ditava ao mundo normas jurídicas julgadas condizentes com as suas necessidades contemporâneas. Tudo isso explica a vitória de 1789 e o êxito político de seus legisladores, com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

Destarte, em 1791, a Assembleia Nacional Francesa assim definia a missão geral da polícia, considerada em suas relações com a segurança pública: “a polícia deve preceder à ação da Justiça; a vigilância deve ser o seu principal caráter; a sociedade, considerada em massa, é o objeto essencial de sua solicitude”¹⁴. Inicia-se, dessa forma, a subdivisão que se processaria três anos depois, no sentido de já

¹⁴ ALMEIDA JÚNIOR, J. M. de. **O processo criminal brasileiro**. 4. ed. Volume I, Rio-São Paulo: Freitas Bastos, S. A., 1959, p. 249.

distinguir a Polícia Administrativa da Polícia Judiciária. O Código dos Delitos e das Penas¹⁵, da França, de 1794, mais conhecido como *Code du 3 Brumaire* do ano IV, assim determinava, *in verbis*:

Art. 19. *La police administrative a pour objet le maintien habituel de l'ordre public dans chaque lieu et dans chaque partie de l'administration générale. Elle tend principalement à prévenir les délits. Les lois qui la concernent font partie du code des administrations civiles. (Livre I – De la Police).*

Art. 20. *La police judiciaire recherche les délits que la police administrative n'a pu empêcher de commettre, en rassemble les preuves, et en livre les auteurs aux tribunaux chargés par la loi de les punir. (Livre I – De la Police).*

Vale dizer, a *Polícia Administrativa* atua preventivamente sobre os bens e atividades que afetam à comunidade. Sua missão precípua é impedir as infrações das leis e assegurar a ordem e segurança públicas. Já a *Polícia Judiciária* atua diretamente sobre os indivíduos que atentam contra as instituições e a sociedade. Sua missão primordial é a investigação dos crimes e a identificação de seus autores. O *Code D'Instruction Criminelle Français*, de 1808¹⁶, por sua vez, proclama que, “a *Polícia Judiciária* investiga os crimes, os delitos e as contravenções, colige as provas e entrega os autores aos tribunais incumbidos de puni-los”.

Para melhor garantir esses postulados, os próceres da Revolução fizeram constar no artigo 16 do *Code du 3 Brumaire* que, “*la police est instituée pour maintenir l'ordre public, la liberté, la propriété, la sûreté individuelle*”¹⁷. O que garantiu, a esta altura da civilização, que a ação da atividade policial, como qualquer outra atividade administrativa, estivesse subordinada aos princípios e normas do Estado de Direito.

Oportuno é insistir que, o *Code du 3 Brumaire*, além de dar a definição da instituição e traçar-lhe o objetivo, esclareceu o papel social da polícia moderna,

¹⁵ FRANÇA. **Code des Délits et des Peines du 3 Brumaire. An 4 (25 octobre 1795)**. Première partie. Disponível em: <<http://ledroitcriminel.free.fr/lalegislationcriminelle/ancienstextes/codedelitssetpeines1795.htm>>. Acesso em: 30 abr. 2010.

Art.19. A **polícia administrativa** tem por objeto a manutenção habitual da ordem pública em cada lugar e em cada parte da administração geral. Ela tende principalmente a prevenir os delitos. As leis que lhe dizem respeito fazem parte do código das administrações civis.

Art. 20. A **polícia judiciária** investiga os delitos que a polícia administrativa não pôde evitar que fôssem cometidos, colige as provas e entrega os autores aos tribunais incumbidos pela lei de puni-los.

¹⁶ ANDRADE, M. F. (Org.). **Código de instrução criminal francês de 1808**. Curitiba: Juruá, 2008. “Art. 8. La **police judiciaire** recherche les crimes, les délits et les contraventions, en rassemble les preuves et en livre les auteurs aux tribunaux chargés de les punir.”

¹⁷ Art. 16. A polícia é instituída para manter a ordem pública, a liberdade, a propriedade, a segurança individual. (Livro I - Da Polícia).

separando-a de vez da magistratura e acentuando-lhe o duplo caráter preventivo e repressivo. Nesse sentido, a evolução histórica permite verificar que as atribuições policiais, propriamente ditas, estão repartidas entre a Polícia Administrativa e a Polícia Judiciária.

Contudo, é preciso considerar que “não sendo a polícia uma instituição criada em simultâneo a Adão, Eva e o resto do mundo, ela foi inventada e reinventada pelos homens através dos tempos e por isso, presume-se, carrega a marca da sociedade humana que lhe deu forma”¹⁸. Assim, partindo dos doutrinadores franceses, a polícia foi estudada sob os mais variados aspectos, assinalando-se as definições de Fernand Cathala, Henry Berthélemy e Maurice Hauriou.

Fernand Cathala¹⁹ dedica a máxima atenção ao tema, principiando por frisar que em direito puro, o termo polícia tem muitas acepções diferentes. Num sentido muito geral, entendida no significado orgânico da palavra, explica o autor que “a polícia representa o conjunto de forças públicas que têm o encargo de manter ou restabelecer a ordem social, assegurar a proteção das pessoas e dos bens”. Esclarece, em seguida, que “impende-lhe, portanto, ao mesmo tempo, defender as instituições, proibir, na medida do possível, que as infrações sejam cometidas e averiguar, com vistas à aplicação das penas, os autores dos diversos atos catalogados como contravenções, delitos e crimes”.

Para o clássico Henry Berthélemy²⁰ a expressão polícia designa o conjunto dos serviços organizados ou das medidas prescritas a fim de assegurar a manutenção da ordem, da segurança e da salubridade no interior do país. Já Maurice Hauriou²¹ expõe que, “de um modo geral, o regime de Estado tem por objetivo reinar a ordem e a paz pela aplicação preventiva do direito; num sentido elevado, é isso que recebe o nome de *polícia*”.

¹⁸ SANTIAGO, H. Tem-se a polícia que se merece. **Caderno de ética e filosofia política**. Nº 9, São Paulo, fev. 2006, p. 166.

¹⁹ CATHALA, F. **Polícia, mito e realidade**. São Paulo: Mestre Jou, 1975, p. 21.

²⁰ BERTHÉLEMY, H. **Traité élémentaire de droit administratif**. Treizième Édition. Paris: Librairie Arthur Rousseau, 1933, p. 267. “L’expression *police* désigne l’ensemble des services organisés ou des mesures prescrites en vue d’assurer le maintien de l’ordre, de la sécurité et de la salubrité à l’intérieur du pays.”

²¹ HAURIOU, M. **Précis de droit administratif et de droit public**. 12^e édition. Paris: Éditions Dalloz, 2002, p. 550.

Entre os doutrinadores alemães que dedicaram a máxima atenção ao tema, assinalam-se, neste particular, as definições de Fritz Fleiner, Lorenzo Stein e Otto Mayer.

Fritz Fleiner²² define a polícia como uma atividade da autoridade no domínio da Administração interior, que impõe, coativamente, à liberdade natural da pessoa e à propriedade do cidadão as restrições necessárias para a manutenção do Direito, da segurança e da ordem pública. Lorenzo Stein²³ define-a como a força organizada para a defesa comum do perigo, ao passo que Otto Mayer²⁴ a entende como a atividade do Estado que tem por fim defender, por meio do poder da autoridade, a boa marcha da causa pública contra as perturbações ocasionadas pelas existências individuais. A polícia, como qualquer outra atividade administrativa, está submetida às condições do Estado constitucional e aos princípios do regime de direito.

Entre os teóricos norte-americanos que dedicaram maior atenção ao estudo da polícia, é ela considerada como função administrativa que tem por objeto a preservação da ordem, tranquilidade, segurança, salubridade e moralidade públicas, bem como a prevenção, a averiguação e a repressão dos delitos. Conforme define Erik Beckman²⁵, afirmando ser a polícia *“the primary civil agency of government responsible for the regulation of conduct and protection of life and property.”*

Do ponto de vista dos doutrinadores italianos, Francesco D'Alessio²⁶, depois de dizer que a definição de polícia é uma das mais controvertidas e que sofreu numerosas e relevantes evoluções, em virtude das modificações das características históricas do Estado e das funções da Administração, aceita a concepção

²² FLEINER, F. **Instituciones de derecho administrativo**. Barcelona: Editorial Labor, S. A., 1933, p. 312-313.

²³ STEIN, L. V. **La scienza della pubblica amministrazione**. 2ª serie - volume primo. Torino: Unione Tipografico-Editrice, 1897, p. 47. “Poi, perfezionandosi e consolidandosi la comunità, visto che la minaccia portata ad una qualsiasi personalità singola costituisce una minaccia per la comunità intera, questa, a tutela del l'inviolabilità individuale del pari che a propria difesa, opone al potere perturbatore la propria forza organizzata. Ed è appunto l'organizzazione di questa forza, destinata alla difesa comune dal comune pericolo, che costituisce ciò che si chiama la *polizia*.”

²⁴ MAYER, O. **Derecho administrativo alemán**. Tomo II. Buenos Aires: Editorial Depalma, 1950, p. 8-9.

²⁵ BECKMAN, E. **Law enforcement in a democratic society**. Chicago: Nelson-Hall, 1980, p. 89- 90.

²⁶ “Polizia è quella maniera di attività pubblica nel campo dell'amministrazione interna, che si esplica limitando o regolando l'attività dei singoli (persone fisiche o giuridiche) ed eventualmente, se è necessario, per mezzo della coazione, allo scopo di garantire il tutto sociale e le sue parti contro danni, che possono provenire dall'attività umana”. D'ALESSIO, Francesco. **Instituzioni di diritto amministrativo italiano**. Volume secondo. Torino: Unione Tipografico-Editrice Torinese (UTET), 1939, p. 124.

concretista de Oreste Ranelletti²⁷, que define a polícia como sendo o modo da atividade pública, no campo da administração interna, que se desdobra – limitando ou regulando a atividade dos particulares (pessoas físicas ou jurídicas) e, eventualmente, se necessário, por meio da coação – com o objetivo de garantir o todo social e suas partes contra danos que possam advir da atividade humana.

Guido Zanobini²⁸ compreende a polícia como a atividade da Administração Pública, dirigida a assinalar, na esfera administrativa e independentemente da sanção penal, as limitações que são impostas pela lei à liberdade dos particulares no interesse superior da conservação da ordem, da segurança geral, da paz social e de qualquer outro bem tutelado pelas disposições penais.

Entre os doutrinadores espanhóis, várias foram as tentativas para definir a polícia. Diego Torrente Robles²⁹ não ignorou o assunto, tanto que escreveu: “*la policía es la frontera entre el vicio y la virtud, la fuerza y el orden, la violencia y la convivencia, el poder y la justicia*”. Na opinião desse autor, algo entre selvagem e civilizado convive no seio da polícia.

Referindo-se à ideia de polícia, entendida em sentido moderno, Luis María Díez Picazo³⁰ escreveu:

Es aquella forma de la acción administrativa consistente en la limitación de la libertad de los particulares, mediante el uso de la violencia física si es preciso, con la finalidad de ejecutar las resoluciones de los órganos del Estado lato sensu – comprendidos, por tanto, los Entes públicos infraestatales – y salvaguardar la seguridad pública.

Antonio Ramírez³¹ define a polícia através de uma missão única: “es la organización encargada de asegurar la tranquilidad individual y la convivencia pacífica a través del control de los actos antisociales”. E, por fim, Tomas Valeriola³²,

²⁷ “La polizia, difatti, ha lo allo scopo di garentire il tutto sociale e le sue parti contro danni, cioè lesioni, infrazioni dei loro diritti, che possono provenire dall’attività degli individui. E nell’esercizio dei diritti civici e dei diritti politici, o questi elementi non possono trovarsi, o l’attività della polizia non trova modo di esplicarsi.” RANELLETTI, O. La polizia di sicurezza. In: **Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano**. A cura di V. E. Orlando con la collaborazione di altri giureconsulti italiani. Volume quarto, parte prima. Milano: Società Editrice Libreria, 1904, p. 229.

²⁸ *Apud* CRETELLA JÚNIOR, J. *Op. cit.*, p. 527.

²⁹ TORRENTE ROBLES, D. **La sociedad policial**: poder, trabajo y cultura en una organización local de policía. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1997, p. 9.

³⁰ DíEZ PICAZO, L. M. **Policía Local**. In: MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.). **Tratado de derecho municipal**. Tomo II, 2. ed. Madrid: Civitas Ediciones, S. L., 2003, p. 1539-1540.

³¹ RAMÍREZ, A. **Estrategias sociales de policía**. Madrid: Dykinson, S. L., 2005, p.29.

³² VALERIOLA, T. **Idea general de la policía ó Tratado de policía**. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1977, p. 9.

que apresenta uma ideia geral da polícia, considerada em suas operações ordinárias, esclarecendo que:

La policía consiste en mantener el orden, vigilar sobre las necesidades comunes de los ciudadanos; dar providencias para impedir cuanto puede turbar la paz, y tranquilidad que deben gozar; prescribirles las reglas que deben seguir; observar á los que por su conducta, ú olvido de sus obligaciones, pueden perjudicar á los otros; detener, corregir, y reprimir los abusos y desordenes; precaver los delitos; no omitir diligencia para que los delincuentes no escapen al castigo que merecen; separar de la sociedad, á los que pueden causar daño; hacer á todos sin distinción de empleo, estado y fortuna, la mas exacta, y pronta justicia; y concederles los auxilios, protección y alivios que necesiten, y que es posible facilitarles.

Finalmente, entre os doutrinadores brasileiros, igualmente, diversas definições foram estruturadas para exprimir o que se designa pela palavra polícia. Vale lembrar, contudo, que só com o progresso dos estudos jurídico-administrativos é que se tem chegado à conceituação aproximada de tão importante instituição.

Antônio de Paula³³, um dos juristas que mais aprofundaram o estudo do Direito Policial, preocupado em mostrar uma visão abrangente da polícia, se refere a ela como “a organização destinada a prevenir e a reprimir os delitos, garantindo, assim, a ordem pública, a liberdade e a segurança individual”. De acordo com esse autor, o Direito Policial “é a sistematização das leis e dos preceitos, dos princípios e das regras a que se tem de submeter à instituição da polícia na sua missão de prevenir os delitos, de perseguir os delinquentes e de auxiliar a autoridade judiciária na completa investigação dos crimes”.

Ao passo que Bismael Moraes³⁴ parte para uma proposição evidente e incontestável, afirmando ser a polícia “uma instituição pública com poder e autoridade para agir em nome do Estado. Os seus membros, por isso, para fazer cumprir as leis, em muitas ocasiões, usam da coerção”.

Deveras útil é a investigação doutrinária feita pelo processualista Fabbrini Mirabete³⁵ que considera a polícia como instrumento da Administração, conceituando-a como “uma instituição de direito público, destinada a manter e a recobrar, junto à sociedade e na medida dos recursos de que dispõe, a paz pública ou a segurança individual”.

³³ PAULA, A. de. *Op. cit.*, p. 11, 13.

³⁴ MORAES, B. B. (Coord.). **Segurança pública e direitos individuais**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000, p. 17.

³⁵ MIRABETE, J. F. **Processo penal**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 57.

Depois de tecer considerações sobre a polícia, e tendo por base a doutrina e a história dessa instituição em diversos países, Cretella Júnior³⁶ chega, provavelmente inspirado em vários juristas, através de um sólido e exemplar raciocínio, a essa formulação: “polícia é a atividade concreta exercida pelo Estado para assegurar a ordem pública através de limitações legais impostas à liberdade coletiva e individual”. Nesta definição o autor insere três elementos essenciais que, de modo sintético e irretorquível, descreve a polícia exprimindo uma verdade jurídica universal.

O primeiro elemento (subjetivo) é o que se refere à fonte de que provém: o Estado, ficando, pois, de lado, qualquer proteção de natureza particular, já que o exercício do “poder de polícia” é indelegável; o segundo (de natureza teleológica), a finalidade de ordem pública, ou seja, assegurar a paz, a tranquilidade, a boa ordem, para cada um e para todos os membros da comunidade; e o terceiro elemento (objetivo) é o que diz respeito às limitações à liberdade humana, a qualquer tipo de atividade que possa perturbar a vida em comum.

Observa-se, assim, pela análise e comparação das definições e conceitos dos autores citados, quer na doutrina de outros países, quer na doutrina brasileira, que “polícia e Justiça se equivalem nos seus propósitos e nas suas estruturas eminentemente conservadoras da ordem e da segurança públicas”³⁷. O sentido amplo de polícia, até o século XIX, confundiu-se com toda a atividade administrativa e mesmo com todo o Direito, tendo, assim, as suas raízes mergulhadas na história. Numa acepção mais restrita, “a polícia compreendia todas as normas que visavam à tranquilidade, à salubridade ou à segurança públicas e, em geral, o interesse da vida em colectividade”³⁸.

Por aí se vê que é grande a dificuldade de estabelecer uma noção jurídica ou mesmo um conceito genérico, capaz de abranger as várias modalidades de que se reveste a polícia. Além disso, a doutrina, frequentemente, refere-se à mesma, em sentido tradicional ou clássico, para identificá-la com o serviço público e com os poderes de autoridade ou com a tranquilidade, segurança e salubridade em geral, posto que, nesse sentido, a polícia reporta-se, fundamentalmente, à ideia de restrição das liberdades individuais e, por conseguinte, ao exercício do poder de

³⁶ CRETELLA JÚNIOR, J. *Op. cit.*, p. 532.

³⁷ VIEIRA, H. **Formação histórica da polícia de São Paulo**. São Paulo: Serviço Gráfico da Secretaria da Segurança Pública, 1965, op. cit., p. 8.

³⁸ SOUSA, A. F. de. *Op. cit.*, p. 2.

autoridade. Portanto, tradicionalmente, a polícia, em sentido material, é conceituada a partir da posição de supremacia do Poder Público em impor limites à atuação dos particulares, a fim de preservar a ordem pública.

De fato, como organização, é a polícia a manifestação mais perfeita do Poder Público inerente ao Estado, que tem por objetivos assegurar a própria estabilidade, conservar e proteger a ordem social, sempre em consonância com as normas jurídicas gerais. “*Em sentido moderno*, o conceito de polícia é bem mais restrito embora ainda demasiado indefinido. Será, em geral, a *prevenção do perigo* para a ordem e a segurança públicas, no exercício de poderes de autoridade e com a possibilidade de imposição coactiva”³⁹.

Sabe-se, enfim, e de acordo com Laferrière⁴⁰, que sendo o Estado a sociedade politicamente organizada e tendo esta, no interesse da própria conservação, o dever de se defender das coisas e dos homens, naquilo que lhe é adverso, defende-se ela usando dos meios preventivos e repressivos de que dispõe. Isso segundo a natureza dos direitos cujo uso ou abuso lhe pode ser prejudicial.

Considerando, pois, as diversas definições acima postas, e considerando, ainda, que não foi alcançado um conceito jurídico que reúna o consenso da generalidade da doutrina e da jurisprudência, entende-se que a polícia, como instrumento da Administração que é, é uma instituição de direito público, incumbida de fazer respeitar as leis, assegurar a moral, a ordem e a segurança públicas. Basta, pois, que se atente que a sua ação impeditiva corresponde à declaração proibitiva da lei, como pondera Ruy Barbosa⁴¹, “a polícia previne o que a lei veda.” Eis por que, a polícia, entendida no seu sentido natural, é, ao mesmo tempo, proteção, prevenção e repressão.

Em face do acima relatado, uma vez tratando-se de considerações preliminares, observa-se o papel preponderante e a influência decisiva que a Revolução Francesa, reivindicando os direitos do homem e do cidadão exerceu sobre a legislação policial, imprimindo à polícia o caráter preventivo e repressivo e dando-lhe uma nova conceituação. Reivindicações que, na medida da sua implementação transformaram, desde a base, a sua estrutura orgânica.

³⁹ SOUSA, A. F. de. *Op. cit.*, p. 4.

⁴⁰ La société, dans l'intérêt de sa conservation, doit se défendre des dangers qui peuvent venir des choses et des hommes; elles s'en défendent par la voie préventive ou par la voie répressive, selon la nature des objets ou des droits dont l'usage ou l'abus peut lui être préjudiciable. **Droit public et administratif**. 2^{ème} ed., Tome I, p. 415 *apud* PAULA, A. *Op. cit.*, p. 13.

⁴¹ *Apud* VIEIRA, H. *Op. cit.*, p. 6.

Consequências do movimento revolucionário francês que, ao subverter o predomínio do direito costumeiro, lançou as bases do aprofundamento da diferenciação e especificidade do fenômeno jurídico, do ponto de vista científico, em termos até então jamais experimentados. Exemplo típico é o Código de Instrução Criminal de 1808, da França, que demarcou um momento de afirmação legislativa da emancipação do sujeito em face do poder do Estado.

1.2 ESTRUTURA ORGANIZATIVA DA POLÍCIA NO BRASIL

É difícil a reconstituição histórica da organização policial nos primeiros anos da colonização portuguesa no Brasil, porque durante esse período não houve, por assim dizer, uma rigorosa sistematização da Justiça. Desse modo, a estrutura policial brasileira, que apresenta, no seu devir, profunda complexidade organizativa e funcional, tem-se desenvolvido paralelamente à história das instituições jurídicas nacionais.

A partir do descobrimento do Brasil no ano de 1500 e até 1830, o combate ao crime se fez através das leis de Portugal. À época da descoberta, a legislação em vigor consistia nas Ordenações Afonsinas e, logo em seguida, nas Manuelinas, que segue o sistema das Ordenações anteriores, com poucas correções. Editadas as Ordenações Manuelinas, Martim Afonso de Souza foi encarregado de formar as bases da organização judiciária na Colônia, nos moldes da implantada em Portugal.

Pelos documentos existentes, a ideia de polícia no Brasil nasceu em 1530 quando Dom João III resolveu adotar o sistema de capitanias hereditárias, outorgando, a Martim Afonso de Souza, uma carta régia⁴² para restabelecer a administração, promover a Justiça e organizar o serviço de ordem pública, como melhor entendesse, nas terras que conquistasse no novo continente.

Autorizado, assim, a tomar posse das terras que descobrisse; a organizar nelas o governo com a respectiva administração civil e militar; a prover os ofícios de Justiça e tudo o mais que necessário fosse ao serviço público da Colônia; a ter jurisdição e alçada – tanto no cível como no criminal –, com a faculdade de instaurar

⁴² “Três foram as cartas régias, datadas de 20 de novembro de 1530, que Dom João III entregou a Martim Afonso de Souza.” Essas cartas são importantes para a história do direito brasileiro, porque constituíram os primeiros atos legislativos que tiveram aplicação direta no Brasil, assentando as bases do primeiro dos diversos regimes coloniais que aqui vigoraram. (Cf. VIEIRA, H. *Op. cit.*, p. 23).

o processo e proferir sentenças, impondo, segundo as ordenações vigentes, até a pena de morte natural; Martim Afonso de Souza pôde então promover a efetiva colonização da Província do Brasil, fundando vilas, com juízes ordinários, vereadores, almotacés, alcaides, tabeliães e oficiais.

Em 1549, vendo Dom João III que este sistema de colonização não dava os resultados esperados, criou um governo geral para o Brasil, com um governador geral, chefe do governo e centro administrativo; um provedor geral, dirigindo a fazenda; um capitão-mor da costa, encarregado da defesa do litoral; um alcaide-mor, tendo o comando das armas; e um ouvidor-geral, presidindo a Justiça. A sede desse governo era a cidade de Salvador, primeira Capital do Brasil, como ponto mais central da costa, ficando a ele sujeitas todas as 12 capitanias em que o Brasil havia sido dividido.

Boa parte dos historiadores concorda que foi a Guarda Escocesa, a primeira polícia que se tem notícia no Brasil, instituída no Rio de Janeiro, em 1555, trazida por Nicolas Durand Villegaignon, para lhe garantir a vida, permitindo-lhe colocar em execução um regime opressor e severo.⁴³ Villegaignon nasceu em Provins (França), “foi um universitário de formação e um militar de temperamento, misto de homem culto e de aventureiro, [...] mas veio a realizar-se como soldado e diplomata”⁴⁴.

Em 1565, foram estabelecidas as primeiras autoridades para os cargos de juiz das Terras, provedor da Fazenda Real, alcaide mor, tabelião, alcaide pequeno e almotacé⁴⁵, sendo construída “em 1567 a primeira Cadeia Pública”⁴⁶. As normas governamentais tratavam do policiamento, da aferição de pesos e medidas, dos preços de comestíveis e do asseio da cidade, cujas primeiras posturas foram editadas pelo Conselho de Vereança, o qual impunha severas penas para o vício do jogo.

As diligências noturnas, para realizar prisões, eram atribuídas ao alcaide pequeno que, quando necessário, se fazia acompanhar do tabelião encarregado de dar fé do que fizessem ou tivessem encontrado. Contudo, o grande desenvolvimento comercial, que então se observava, obrigou ao aparecimento de numerosas leis, que foram reunidas por Duarte Nunes de Leão, numa compilação de leis

⁴³ LACERDA, P. F. da C. (Dir.). **Departamento de polícia federal: 60 anos a serviço do Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, 2004, p. 29.

⁴⁴ SERRÃO, J. V. **O Rio de Janeiro do século XVI**. Volume I, Lisboa: Edição da Comissão Nacional de Comemorações do IV Centenário do Rio de Janeiro, 1965, p. 57.

⁴⁵ Funcionário incumbido da aferição de pesos e medidas, preços de comestíveis e asseio da cidade.

⁴⁶ SERRÃO, J. V. *Op. cit.*, p. 57.

extravagantes⁴⁷, e dos assentos da Casa da Suplicação, aprovada e reconhecida oficialmente em 1569, já no reinado de Dom Sebastião.

Em 1573, à medida que avançava o processo colonizador, foi o Brasil dividido em dois governos gerais: o governo do Norte continuou com sede em Salvador, e o governo do Sul com sede no Rio de Janeiro. Eram os criminosos punidos por meio de um direito informal, exercido pelos donatários das capitanias hereditárias e pelos governadores gerais.

Passando Portugal ao domínio da Espanha, em 1580⁴⁸, determinou Philippe I de Portugal⁴⁹, a reforma da legislação vigente, afinal promulgada em 1603, no reinado de Philippe II. São as Ordenações Filipinas⁵⁰, formadas por cinco livros, sendo o último deles dedicado ao Direito Penal, que se baseiam nas Ordenações anteriores e na compilação de Duarte Nunes de Leão, sem lhes introduzir qualquer alteração substancial. Portanto, até 1603, todo o Poder Executivo, Legislativo e Judiciário estava reunido nas mãos dos governadores, cabendo-lhes todas as providências de caráter policial. No campo institucional, a união das duas Coroas, sob o reinado de Philippe II, fez com que as Ordenações Filipinas passassem a vigorar em todo o reino e, naturalmente, também no Brasil.

Em 1620, surgiu, então, a primeira organização policial, prevista nas Ordenações Filipinas e denominada de Quadrilheiros⁵¹, homens que eram escolhidos em assembleia por juízes e vereadores, entre os moradores da localidade, para perseguir e prender ladrões de estradas e demais elementos

⁴⁷ Assim chamadas por serem posteriores às Ordenações e estarem ainda soltas e dispersas. Posteriormente essa obra ficou conhecida pelo nome de Código Sebastião. A respeito, ver FRAGOSO, H. C. **Direito penal e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

⁴⁸ A unificação dos reinos português e espanhol sob Philippe II viria pôr fim à dinastia de Avis em 1580, e o domínio de Portugal somente seria restaurado 60 anos mais tarde, em 1640, com a revolta liderada pelo 8º duque de Bragança, aclamado rei de Portugal, como Dom João IV inaugurando, assim, a dinastia de Bragança que reinaria até a Proclamação da República Portuguesa em 1910. Consulte-se, por exemplo, MACHADO, A. A. **Teoria geral do processo penal**. São Paulo: Atlas, 2009; RÁO, V. **O direito e a vida dos direitos**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

⁴⁹ Philippe III da Espanha.

⁵⁰ As Ordenações Filipinas (1603) foram buscar substância jurídica nas Manuelinas (1521), bem assim nas decisões das Cortes, nas leis gerais, nos forais (leis municipais), no Direito Consuetudinário, nos assentos da Casa da Suplicação e do Porto, nas concordatas celebradas depois de 1521 e nas Ordenações Afonsinas (1446). Consulte-se, por exemplo, FRAGOSO, H. C. **Lições de direito penal**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

⁵¹ Organização já existente em Lisboa desde 1603. Os Quadrilheiros eram os defensores nomeados pelas Câmaras, normalmente escolhidos entre os civis de ilibada conduta e de comprovada lealdade à Coroa portuguesa. A criação desses oficiais se deve ao rei Dom Fernando I, que distribuiu aos pares por cada paróquia de Lisboa. (Ver Ordenações Filipinas, Livro I, Título 73; Regimento de 12 de março de 1603).

perigosos, exercendo as funções de policiais, gratuitamente, por três anos. Prestavam juramento e competia-lhes além de prender e levar ao juiz, criminosos, homens vadios ou de má fama e estrangeiros; descobrir furtos, exercer vigilância sobre casas de alcouce (prostíbulos) e de tavolagens (jogos), alcoviteiras (cafetinas) feiticeiras e barregueiros casados; fiscalizar diversões públicas, veículos e embarcações a frete, entre outros.

Em todas as cidades, vilas, lugares e seus termos, havia quadrilheiros, para que melhor se prendessem os “malfeitores”. E cada quadrilheiro tinha 20 homens de sua quadrilha, todos obrigados a andarem armados, continuamente, de lança de 18 palmos para cima. Não recebiam remuneração dos cofres públicos, porém lhes eram concedidos alguns privilégios, como o de apossar-se das armas apreendidas dos ladrões que prendessem, as que tomassem nas brigas e as dos “malfeitores”. Essa organização era sustentada pelos impostos sobre as tabernas abertas até depois da meia noite, as casas de pasto, fogos de artifício, material de construção; licença para construção; vendas de capim; taxas de carceragem, de liberdade de presos e sobre açoites em escravos etc.

Além dos quadrilheiros, existiam os capitães-do-mato, especializados na captura de escravos fugitivos, e os alcaides mores⁵², oficiais militares encarregados do governo e defesa do castelo do rei. Deviam ser de boa linhagem e capazes de resistir aos trabalhos de fome, frio, sede e todos os mais, que, sendo cercados, lhes pudesse acontecer, e não desamparar o castelo no tempo do perigo. Eram nomeados por carta régia e recebiam emolumentos. Faziam rondas e tinham a missão de reprimir e prender vadios, bêbados, capoeiras e meretrizes escandalosas, mas só os prendiam com certas formalidades, sendo uma delas a de estar acompanhado de um escrivão ou tabelião encarregado de dar fé.

A partir da segunda metade do século XVII, esta polícia foi pouco a pouco caindo em desuso e, conseqüentemente, no esquecimento, de tal forma que a legislação posterior nunca mais dela se ocupou. E assim, já no Império os quadrilheiros foram substituídos por inspetores de quarteirão.

Embora surgissem novos alvarás, regimentos e cartas régias, o Direito Penal aplicado no Brasil durante o período colonial foi o contido no Livro V das

⁵² Antigo ofício, introduzido em Portugal desde o tempo em que foi conquistado pelos Mouros, de quem receberam a denominação e representavam os grandes carcereiros do reino.

Ordenações Filipinas. Essa legislação⁵³, – confirmada e revalidada por Dom João IV, em 1643, logo após a separação das Coroas portuguesa e espanhola, em 1640 –, era terrível, a morte era a pena comum e se aplicava a grande número de delitos, sendo executada muitas vezes com requinte de crueldade, preservando-se sempre os privilégios de ricos e nobres. A Polícia Judiciária continuava sendo exercida pelos próprios juízes e seus meirinhos, vereadores e também pelos funcionários da Administração, os almotacés.

Pode-se voltar a recordar, como exemplo da aplicação da lei e do processo das Ordenações do Reino com finalidades políticas, a condenação e o suplício do “criminoso político” Joaquim José da Silva Xavier, o Tiradentes, também chamado o Mártir da Inconfidência Mineira, que fora sumariamente julgado e condenado, em 21 de abril de 1792, com a morte atroz e para sempre, por meio da força e do esquartejamento, com a exposição pública dos seus restos mortais, sendo sua cabeça cortada e levada a Vila Rica, lugar onde Tiradentes vivera, para ficar pregada em um poste alto; e o corpo, dividido em quatro partes, também pregado em postes espalhados pelo caminho de Minas Gerais, por onde o “criminoso” passara.

Mudando-se para o Brasil, no começo do período contemporâneo, o monarca português Dom João VI, na intenção de estabelecer no país instituições centralizadoras que reproduzissem de forma perfeita o antigo domínio colonial, fez criar, pelo Alvará de 10 de maio de 1808, a Intendência Geral da Polícia da Corte e do Estado do Brasil, sob a direção do primeiro intendente geral da polícia, o desembargador Paulo Fernandes Ferreira Viana⁵⁴; este estabeleceu contatos com as Províncias, hoje Estados, instalou a Intendência e organizou, assim, o serviço policial da cidade do Rio de Janeiro, onde se assentara seguindo as mesmas

⁵³ “Eram previstas: a *pena de morte natural* (enforcamento no pelourinho, seguindo-se o sepultamento); *morte natural cruelmente* (com tortura que dependia da imaginação do executor e do arbítrio dos juízes); *morte natural pelo fogo* (queima do réu vivo, passando primeiro pelo garrote); *morte natural para sempre* (enforcamento, ficando o cadáver pendente até o apodrecimento); *morte atroz* (enforcamento, seguindo-se o esquartejamento do corpo). Havia ainda penas infamantes, mutilações, confisco de bens e degredo. As penas dependiam da condição dos réus e empregava-se amplamente a tortura”. FRAGOSO, H. C. **Lições de direito penal**. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 70-71.

⁵⁴ Trabalhou durante 12 anos, mas, por um incidente com o filho de Dom João VI, (Dom Pedro I), é demitido em 1821. Ele, autoridade policial, foi uma das primeiras vítimas da ingerência política na polícia. (Cf. PAULA, A. de. *Op. cit.*, p. 28). O referido alvará foi inserido como anexo a esta Tese. (ANEXO A).

disposições da legislação⁵⁵ vigente em Portugal. “Para apoiá-lo em suas funções criou-se, em 13 de maio de 1809, a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, de onde se originou a Polícia Militar”⁵⁶. Com a chegada da família real portuguesa ao Brasil, essa instituição foi criada para proteger a nobreza e preservar as atividades econômicas da Capital do Império, que tinha no trabalho da população negra e espoliada sua principal fonte de mão de obra.

Ao intendente geral foram atribuídos poderes ilimitados, com competência para decidir o que era crime, determinar a prisão ou a liberdade de alguém, levar a julgamento, condenar e ainda supervisionar o cumprimento da pena, a ele submetendo-se, em matéria policial, ministros criminais e cíveis. Este alvará, lei inicial da organização policial brasileira, vigorou durante quatro anos sem alteração.

Na verdade, Dom João VI queria organizar uma polícia eficiente para precaver-se contra espões e agitadores franceses, e não um mecanismo repressor para combater crimes comuns. Seu propósito era dispor de um corpo policial principalmente político, que amparasse a Corte dos informes sobre o comportamento do povo e o preservasse do contágio das “terríveis ideias liberais” que a Revolução Francesa espalhava pelo mundo.

Mas, sem entrar no mérito das medidas implementadas por Dom João VI, o certo é que, com a chegada da Corte portuguesa ao Brasil, inicia-se uma nova história institucional para o sistema policial, uma fase de efetivo progresso. Com efeito, durante o Segundo Reinado é visível o seu amadurecimento. Havia em cada uma das Províncias do Império, como representantes do intendente geral, delegados dos intendentes, transformados, mais tarde, em delegados de polícia, denominação até hoje vigente.

Surgiram, pouco depois, os comissários de polícia, pessoas de reconhecida probidade, que deveriam funcionar nos distritos policiais em que as Províncias fossem divididas. Eram nomeados pelo intendente geral, por dois anos, obrigados a aceitar o cargo e a exercê-lo gratuitamente. Competia-lhes “velar constantemente e com assiduidade sobre tudo quanto possa interessar à prevenção dos delitos e

⁵⁵ Pelo Alvará de 25 de junho de 1760, o rei Dom José I criou, em Portugal, o cargo de Intendente de Polícia da Cúria e do Reino. Pela sua importância e para que se tenha noção precisa dos motivos que levaram o rei a criar essa “Intendência”, o referido alvará foi inserido como anexo a esta Tese, inclusive porque, tendo à organização policial brasileira, com esse documento, obtido a mesma estrutura da instituição vigente em Portugal, fica-se sabendo com segurança qual a extensão dada, à data, a esse organismo no meio social brasileiro. (ANEXO B).

⁵⁶ BRETAS, M. L. **Ordem na cidade**: o exercício cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro, 1907-1930. Rio de Janeiro: Rocco, 1997a, p. 41.

contravenções”⁵⁷. “O intendente era absoluto. Sua palavra, a única expressão de mando. Certo que, com esses poderes amplos, irrestritos, muita coisa houve de excessiva e arbitrária, ou discricionária”⁵⁸. Assim, sem lei especial que lhe delimitasse as raias do poder, descambava, não raro, em excessos de graves inconvenientes para a liberdade individual e para o serviço público.

Portanto, é correto concluir, que as atividades policiais no Brasil, ao tempo da Colônia, regida que estavam pelas Ordenações Filipinas, exibiam mesmo todos os traços de uma polícia tipicamente medieval, de perfil místico, inquisitivo e hierárquico. Essas Ordenações representam bem o estado da Justiça penal que vigorava no Brasil, permanecendo em vigor mesmo após a Independência. Elas tiveram longa vigência, tanto assim que o seu Livro V somente seria revogado expressamente com o advento do primeiro Código Criminal do Império e do Código do Processo Criminal de Primeira Instância, já no Brasil independente.

1.2.1 Lineamentos da Legislação Policial Após a Independência do Brasil

O processo iniciado por Dom João VI, interrompido com sua volta inesperada a Portugal, em 1821, teve continuidade com seu filho, o príncipe Dom Pedro de Alcântara. O novo Brasil, pobre, analfabeto e dependente de mão de obra escrava, “continuava anestesiado por três séculos de exploração colonial que haviam inibido a livre iniciativa e o espírito empreendedor”⁵⁹. Contudo, Dom João VI deixava o Brasil maior do que o encontrara e graças a ele, “se manteve como um país de dimensões continentais, que hoje é o maior herdeiro da língua e da cultura portuguesas”⁶⁰.

Guardadas as especificidades do momento, o certo é que, Proclamada a Independência do Brasil, em 07 de setembro de 1822; um ano após, em 20 de outubro de 1823, a Assembleia Geral Constituinte e Legislativa decretou que continuavam em vigor “as ordenações, leis, regimentos, alvarás, decretos e resoluções promulgadas pelos reis de Portugal, e pelas quais o Brasil se governara até o dia 25 de abril de 1821, e todas as que foram promulgadas daquela data em

⁵⁷ PAULA, A. de. *Op. cit.*, p. 40.

⁵⁸ VIEIRA, H. *Op. cit.*, p. 332.

⁵⁹ GOMES, L. **1808**: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil. 2. ed. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2007, p. 293.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 292.

diante por Dom Pedro de Alcântara, como regente do Brasil, enquanto não se organizar um novo código, ou não forem especialmente alteradas⁶¹. Assim nasceu o Brasil, com suas raízes profundamente fincadas em Portugal, mas diferente. (Quadro 1).

QUADRO 1 – LEGISLAÇÃO POLICIAL BRASILEIRA

TIPO DE LEGISLAÇÃO	ANO	EMENTA	REGIME POLÍTICO
Alvará , de 10 de maio	1808	Cria a Intendência Geral da Polícia da Corte e do Estado do Brasil, na cidade do Rio de Janeiro.	Monárquico ⁽¹⁾ Príncipe Regente Dom João ⁽²⁾
Lei nº 261 , de 03 de dezembro	1841	Oficializa a organização policial de fato e autônoma no Brasil.	Monárquico Imperador Dom Pedro II (1840 – 1889)
Regulamento nº 120 , de 31 de janeiro	1842	Reorganiza o serviço policial do Brasil.	Monárquico Imperador Dom Pedro II
Decreto nº 641 , de 26 de junho	1852	Cria a Polícia dos “Caminhos de Ferro”, hoje denominada de Polícia Ferroviária Federal.	Monárquico Imperador Dom Pedro II
Decreto Imperial nº 1.775 , de 02 de julho	1856	Cria o primeiro Corpo de Bombeiros Provisório da Corte, na cidade do Rio de Janeiro.	Monárquico Imperador Dom Pedro II
Decreto Imperial nº 3.598 , de 27 de janeiro	1866	Divide a força policial da Corte em duas Corporações, uma Civil e outra Militar.	Monárquico Imperador Dom Pedro II
Lei nº 2.033 , de 20 de setembro	1871	Cria o inquérito policial, e coloca a polícia, como auxiliar da Justiça.	Monárquico Imperador Dom Pedro II
Decreto Federal nº 4.824 , de 22 de novembro	1871	Regulamenta as formas do inquérito policial.	Monárquico Imperador Dom Pedro II
Lei nº 76 , de 16 de agosto	1892	Reorganiza o serviço policial do Distrito Federal.	Republicano Presidente Floriano Peixoto (1891 – 1894)
Decreto nº 3.640 , de 14 de abril	1900	Dispõe sobre o regulamento para o serviço de polícia do Distrito Federal.	Republicano Presidente Manoel Ferraz de Campos Salles (1898 – 1902)
Decreto nº 4.763 , de 05 de fevereiro	1903	Dá regulamento ao serviço policial do Distrito Federal.	Republicano Presidente Francisco de Paula Rodrigues Alves (1902 – 1906)
Lei nº 979 , de 23 de dezembro	1905	Cria a Polícia de Carreira no Estado de São Paulo.	Republicano Presidente Francisco de Paula Rodrigues Alves

(CONTINUA)

⁶¹ ANDRADE, I. M. de. **Polícia judiciária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1958, p. 15.

(CONCLUSÃO)

QUADRO 1 – LEGISLAÇÃO POLICIAL BRASILEIRA

TIPO DE LEGISLAÇÃO	ANO	EMENTA	REGIME POLÍTICO
Decreto nº 6.440 , de 30 de março	1907	Cria o corpo de investigações e segurança pública do Distrito Federal.	Republicano Presidente Affonso Augusto Moreira Penna (1906 – 1909)
Lei nº 1.510 , de 17 de novembro	1916	Cria o cargo de delegado geral da polícia do Estado de São Paulo.	Republicano Presidente Venceslau Brás (1914 – 1918)
Lei nº 2.034 , de 30 de dezembro	1924	Reorganiza a Polícia Civil do Estado de São Paulo e cria uma Escola de Polícia.	Republicano Presidente Artur Bernardes (1922 – 1926)
Decreto nº 4.405-A , de 17 de abril	1928	Cria o regulamento policial do Estado de São Paulo, servindo de modelo para os demais Estados da Federação.	Republicano Presidente Washington Luís (1926 – 1930)
Decreto nº 4.789 , de 05 de dezembro	1930	Cria a Secretaria de Estado dos Negócios da Segurança Pública de São Paulo.	Republicano Presidente Getúlio Vargas (1930 – 1945)
Decreto nº 22.332 , de 10 de janeiro	1933	Cria a Delegacia Especial de Segurança Política e Social do Distrito Federal.	Republicano Presidente Getúlio Vargas
Decreto-lei nº 6.378 , de 28 de março	1944	Transforma a Polícia Civil do Distrito Federal em Departamento Federal de Segurança Pública.	Republicano Presidente Getúlio Vargas
Decreto nº 19.476 , de 21 de agosto	1945	Aprova o regimento do Departamento Federal de Segurança Pública.	Republicano Presidente Getúlio Vargas
Decreto-lei nº 9.353 , de 13 de junho	1946	Dispõe sobre as atribuições do Departamento Federal de Segurança Pública.	Republicano Presidente Eurico Gaspar Dutra (1946 – 1951)
Decreto nº 1.380 , de 11 de setembro	1962	Cria, no Departamento Federal de Segurança Pública, o serviço de polícia criminal internacional.	Republicano Presidente João Goulart (1961 – 1964)
Lei nº 4.878 , de 03 de dezembro	1965	Dispõe sobre o regime jurídico peculiar aos funcionários policiais civis da união.	Republicano Presidente Humberto de Alencar Castello Branco (1964 – 1967)
Decreto-lei nº 200 , de 25 de fevereiro	1967	Dispõe sobre a competência da União de organizar a Polícia Federal.	Republicano Presidente Humberto de Alencar Castello Branco

(1) O Brasil ainda era uma colônia portuguesa.

(2) Príncipe Regente até 1815, quando, por ocasião da morte de Dona Maria I, foi aclamado e coroado rei, como Dom João VI.

Fonte: Colleção das Leis do Brazil. Brasília: Imprensa Nacional, 1808–.

Em 25 de março de 1824, Dom Pedro I, imperador e defensor perpétuo do Brasil, outorgou a primeira Constituição Política do Império. No artigo 179 (XVIII),

determinava a organização de um código civil e criminal, “fundado nas sólidas bases da Justiça e Equidade”. O imperador apoiava a criação de novas instituições de saber, a exemplo das Faculdades de Direito⁶² que, instituídas cinco anos após o rompimento com Portugal, tinham como meta a elaboração de um código único e desvinculado da tutela colonial, bem como a formação de uma elite intelectual nacional autônoma. Estabelecendo, em 1828, o Supremo Tribunal de Justiça, fez sentir no Brasil as influências do ideário liberal europeu, difundidas pelo iluminismo francês, bem como as ideias humanitárias de Cesare Beccaria no campo criminal.

O estudo comparado das legislações policiais francesa e alemã revela, por igual, serem, as duas organizações policiais, as fontes de onde as demais nações civilizadas extraíram os princípios básicos e fundamentais que constituíram os lineamentos das respectivas legislações de polícia. Segundo José César Pestana⁶³, a França foi o “primeiro país da Europa que organizou eficientemente a sua polícia”.

Como já discutido anteriormente, são oriundos da Revolução Francesa, os princípios que presidem a legislação policial. Assim sendo, esses princípios corporificados no *Code du 3 Brumaire*, foram incorporados na legislação comum da França, espalhando-se em seguida, pelos demais países e também pelo Brasil, inserindo-se nos códigos e consolidando-se na legislação. Assim que, em 16 de dezembro de 1830, o Código Criminal do Império, inspirado no Código Penal francês, de viés liberal, transformou-se em lei.

Dois anos depois, foi promulgado o Código do Processo Criminal de Primeira Instancia do Brasil, ou, como é mais comumente conhecido, Código do Processo Criminal do Império de 1832⁶⁴, que completou a legislação penal, organizando o Poder Judiciário e consolidando as disposições constitucionais,

⁶² O Brasil instalou as suas primeiras Faculdades de Direito, em 1827, uma em Olinda outra em São Paulo, cuja inauguração deu-se em 1º de março de 1828, iniciando assim o processo de criação de um Estado Nacional sob o signo do liberalismo. Para uma visão do tema, MACHADO, A. A. **Teoria geral do processo penal**. São Paulo: Atlas, 2009; SCHWARCZ, L. M. **O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil 1870-1930**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

⁶³ PESTANA, J. C. **Manual de organização policial do Estado de São Paulo**. 7. ed. São Paulo: Escola de Polícia de São Paulo. 1963, p. 21.

⁶⁴ É uma peça que, apesar de todas as deficiências que se lhe possam apontar, merece a atenção dos estudiosos da evolução do sistema policial-judiciário brasileiro, tal a extensão de seus objetivos, o salto imenso que representou na senda do liberalismo, com isso deixando o Livro V das Ordenações Filipinas, a uma distância incomensurável, revogando-o naturalmente. O Código do Processo Criminal do Império de 1832, inspirado nos modelos inglês e francês, recebeu algumas reformas, como por exemplo, as contidas na lei nº. 261, de 03 de dezembro de 1841 e o regulamento nº. 120, de 31 de janeiro de 1842. Esta evolução processual superou as Ordenações Filipinas que ditavam as regras penais e processuais no Brasil.

conferindo aos juízes de paz atribuições policiais. Pode-se inferir, portanto, que a Independência do Brasil não acarretou, durante o Primeiro Reinado, qualquer modificação na organização do sistema policial herdado do período colonial. Apenas na segunda fase do processo de independência política, após 1831, é que as forças policiais e militares seriam reorganizadas, visando adaptar o aparelho repressivo do Estado à nova situação.

O Código do Processo Criminal do Império de 1832, a que sucederia dialeticamente a resposta histórica e conservadora da lei nº. 261, de 03 de dezembro de 1841, estabeleceu, primeiro, normas de organização judiciário-policial, mantendo a divisão territorial⁶⁵ do país em Distritos, Termos e Comarcas. Em cada *Distrito*, instituiu um juiz de paz, um escrivão, inspetores de quarteirão e oficiais de Justiça; nos *Termos*, um conselho de jurados, um juiz municipal, um promotor público, escrivão das execuções e os oficiais de Justiça, que os juízes julgassem necessário; nas *Comarcas*, um juiz de Direito, e nas cidades mais populosas, até três juízes de Direito com jurisdição cumulativa, sendo um deles o chefe de polícia.

Os movimentos revolucionários que se alastraram pelo país, entre 1830 e 1840, provocaram a reação monárquico-conservadora, notadamente na esfera da organização policial e judiciária, visto que o sistema adotado pelo Código do Processo Criminal do Império se apresentava pouco eficiente para restaurar a ordem e a tranquilidade. Daí a promulgação da lei nº. 261, de 03 de dezembro de 1841, que modificou o referido código e oficializou a organização policial de fato e autônoma no Brasil.

Essa lei criou um aparelhamento policial centralizado, constituído de um chefe de polícia, escolhido entre os desembargadores e juízes de Direito; restaurou o cargo de delegado e instituiu o de subdelegado, escolhidos dentre quaisquer juízes e cidadãos, necessários em cada Província, com jurisdição policial e criminal, subordinados ao chefe de polícia, nomeados, na Corte, pelo imperador, e, nas Províncias, pelos respectivos presidentes, sendo todos obrigados a aceitar e passíveis de remoção. Manteve, contudo, o cargo de inspetor de quarteirão, definindo, porém, as suas novas atribuições. Esses inspetores passaram a ser nomeados pelos delegados, ficando derogado o dispositivo do Código do Processo

⁶⁵ **Distrito:** cada uma das partes em que se subdivide um Município, administrativa ou judicialmente. **Termo:** em alguns Estados brasileiros, subdivisão da comarca, sob a jurisdição de um juiz. **Comarca:** circunscrição judiciária sob a jurisdição de um ou mais juízes de Direito. Cada Estado tem seu território dividido em comarcas, que podem abranger mais de um Município.

Criminal do Império que, além de ter instituído o cargo, atribuía a nomeação dos mesmos às Câmaras Municipais.

Contudo, a lei nº. 261, de 03 de dezembro de 1841 caiu no excesso contrário ao do Código do Processo Criminal do Império de 1832, quando conferiu atribuições judiciárias a autoridades policiais, conforme proclama seu artigo 4º.

Art. 4º. Aos Chefes de Polícia em toda a Província e na Côrte, e aos seus Delegados nos respectivos districtos compete:

§ 1º. As attribuições conferidas aos Juizes de Paz pelo art. 12, §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, e 7º do Código do Processo Criminal.

§ 3º. As attribuições que ácerca das sociedades secretas e ajuntamentos ilícitos concedem aos Juizes de Paz as leis em vigor.

§ 9º. Remetter, quando julgarem conveniente, todos os dados, provas e esclarecimentos que houverem obtido sobre um delicto, com uma exposição do caso e de suas circumstancias, aos Juizes competentes, a fim de formarem a culpa.

Passaram, assim, os chefes de polícia, os delegados e subdelegados a ter capacidade de julgar, confundindo, dessa forma, a Justiça com a polícia, produzindo, como resultado, abuso, violência e arbitrariedades. A partir daí, por exemplo, as atribuições acerca das sociedades secretas⁶⁶ e ajuntamentos ilícitos, concedidas aos juizes de paz pelas leis então em vigor, passaram à alçada dos chefes de polícia e seus delegados. Note-se, no entanto, que o poder discricionário inerente às suas atribuições era um poder inspirado nos ditames da razão, da Justiça e da equidade, visando o bem público. Contudo, a execução da parte policial e criminal dessa lei foi alterada, dois meses após, pelo regulamento nº. 120, de 31 de janeiro de 1842, que, tomando como base os princípios que inspiraram a lei francesa, reorganizaram o serviço policial pondo-o de acordo com o estado de adiantamento e de cultura da época.

A escala hierárquica e centralizada que, por ordem decrescente, exercitavam no Brasil as atribuições policiais, nas suas várias modalidades, era a seguinte: o ministro da Justiça, chefe supremo de toda a administração policial; os presidentes, nas Províncias; os chefes de polícia, no Município da Corte e nas Províncias; os delegados e subdelegados, nos respectivos Distritos; os juizes municipais, nos respectivos Termos; as Câmaras Municipais, nos seus Municípios;

⁶⁶ “As constituídas sem participação à autoridade, sem dela ter recebido autorização, ou dado uma declaração do fim a que se propõe qualquer que ele seja”. Cf. BRASIL. **Lei nº. 261, de 03 de dezembro de 1841**, p. 297 (nota 1758).

os juízes de paz, nos seus Distritos; e os inspetores de quarteirão, nos seus quarteirões.

Esse regulamento, fonte basilar de toda a posterior e atual legislação policial brasileira, veio consagrar a divisão das funções policiais, em judiciária e administrativa, permanecendo, porém, na competência da Polícia Judiciária as atribuições de julgar todas as classes de crimes, contravenções e infrações em que o réu se livra solto, os quais, a partir de então, passaram a denominar-se crimes policiais; e, ainda, julgar os crimes a que não estivesse imposta pena maior que multa até cem mil réis, prisão, degredo ou desterro até seis meses, com multa correspondente à metade desse tempo ou sem ela, e três meses de casas de correção; além de proceder a corpo de delito⁶⁷; prender os culpados e conceder mandados de busca e apreensão. Isso levou Duarte Azevedo a dizer que, enquanto na França eram dadas atribuições policiais aos juízes de instruções, “no Brasil se davam as atribuições de judicatura a funcionários policiais”⁶⁸.

Logo, eram da competência da Polícia Administrativa as atribuições de vigiar, em especial, o que diz respeito à prevenção dos delitos e manutenção da ordem e tranquilidade pública; inspecionar os teatros, espetáculos e divertimentos públicos; reconhecimento dos suspeitos; a repressão dos vagabundos, vadios, ébrios, mendigos, turbulentos, prostitutas escandalosas e outros indivíduos considerados perigosos; evitar os ajuntamentos ilícitos e vigiar as sociedades secretas; elaborar os relatórios gerais e a estatística policial e criminal; além de outras atribuições que ficavam a cargo das Câmaras Municipais.

Em 1866 a força policial foi outra vez reorganizada e dividida em dois corpos, um civil e outro militar, através do decreto imperial nº 3.598, de 27 de janeiro. A Corporação Civil era constituída pela Guarda Urbana, incumbida da vigilância contínua da cidade do Rio de Janeiro (extinta após a Proclamação da República, em 1889 e substituída pela Guarda Civil do Distrito Federal). A Corporação Militar, constituída pelo Corpo Militar de Polícia da Corte, encarregada

⁶⁷ Registro sobre a existência do crime, com todas as suas circunstâncias, tornando-se, por essa forma, a base para o procedimento penal. E por isso, por ser a prova material do crime, que se fixa nele, para conservá-lo sempre em evidência, torna-se peça substancial ao processo. Segundo a maneira por que se procede ao corpo de delito, este se diz direto ou indireto. É direto quando promovido sobre o próprio objeto ou pessoa que incidiu a ação ou omissão criminoso, isto é, mediante exames ou vistorias. É indireto, quando, na impossibilidade do exame ou da vistoria, por terem desaparecido os sinais do crime, é constituído por informações de testemunhas.

⁶⁸ MARQUES, J. F. **Elementos de direito processual penal**. Volume I, Campinas: *Millennium*, 2009, p. 80.

das diligências policiais e auxiliar direto da Guarda Urbana, ambas subordinadas ao chefe de polícia da Corte, nomeado e demitido pelo governo imperial. Com a Constituição Republicana de 1891, essa Corporação foi transformada na Brigada de Polícia da Capital Federal. A partir de 1920, a então Brigada recebeu a designação formal de Polícia Militar⁶⁹.

Em 1871, quando novamente as ideias liberais voltaram a influenciar o contexto político no Brasil é que, finalmente, veio à lei nº. 2.033, de 20 de setembro, que reformou o sistema adotado pela lei nº. 261, trazendo sensíveis modificações à organização policial e respectivas funções até então dominantes. Com essa reforma, derroga-se a disposição que tornava obrigatória a aceitação do cargo de chefe de polícia⁷⁰ e separam-se as funções judiciais das policiais de uma mesma organização. Assim dispõe o seu artigo 9º:

Art. 9º. Fica extincta a jurisdição dos Chefes de Polícia, Delegados e Subdelegados no que respeita ao julgamento dos crimes de que trata o artigo 12, § 7º do Código do Processo Criminal, assim como quanto ao julgamento das infracções dos termos de bem viver e segurança, e das infracções de posturas municipaes.

Paragrapho único. Fica também extincta a competência dessas autoridades para o processo e pronuncia nos crimes communs; salvo aos Chefes de Polícia a faculdade de proceder à formação da culpa e pronunciar no caso do art. 60 do regulamento nº 120, de 31 de janeiro de 1842.

A lei nº. 2.033, de fato, obviou e suprimiu excessos e lacunas da lei nº. 261; nela, predominou a separação de funções, extinguindo-se, então, toda e qualquer jurisdição das autoridades policiais para julgamento, bem como a competência para a formação da culpa e pronúncia nos crimes comuns, criando inovações que até hoje perduram, a exemplo do inquérito policial, considerado uma das instituições mais benéficas do sistema processual, conferindo à polícia os poderes administrativos de investigação e marcando, assim, a linha divisória entre a polícia e

⁶⁹ Sobre esta questão, HOLLOWAY, T. H. **Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

⁷⁰ BRASIL. **Lei nº. 2.033, de 20 de setembro de 1871. Art. 1º. § 5º** Os **Chefes de Polícia** serão nomeados d'entre os magistrados, doutores e bacharéis em direito, que tiverem quatro annos de pratica do fôro ou de administração, não sendo obrigatória a aceitação do cargo. E, **quando magistrados, no exercício do cargo policial**, não gozarão do predicamento de sua magistratura; vencerão, porém, a respectiva antiguidade, e terão os mesmos vencimentos pecuniários se forem superiores aos do lugar de Chefe de Polícia. [Grifo nosso].

a Justiça, cujas jurisdições vinham confundidas desde muito tempo e haviam sido mantidas pela lei anterior, colocando, pois, a polícia, como auxiliar da Justiça.

Determinou, entretanto, que, quanto aos crimes comuns, as autoridades policiais deveriam proceder às diligências necessárias para descobrimento dos fatos criminosos e suas circunstâncias, em inquéritos, cujas formas foram regulamentadas pelo decreto federal nº. 4.824, de 22 de novembro de 1871, a exemplo dos artigos 38 e 42, respectivamente, que assim determinam:

Art. 38. Os Chefes, Delegados e Subdelegados de Polícia, logo que por qualquer meio lhes chegue a notícia de se ter praticado algum crime commum, procederão em seus districtos às diligências necessárias para verificação da existência do mesmo crime, descobrimento de todas as suas circumstancias e dos delinquentes.

Art. 42. O inquérito policial consiste em todas as diligências necessárias para o descobrimento dos factos criminosos, de suas circumstancias e dos seus autores e complices; e deve ser reduzido a instrumento escripto, observando-se nelle o seguinte: [...].

Lembra-se aqui que, mesmo sendo criada a organização policial desvinculada da magistratura, continuou a ser denominada Polícia Judiciária.

1.2.2 Lineamentos da Legislação Policial Após a Proclamação da República

Proclamada a República do Brasil em 15 de novembro de 1889, cada uma das Províncias passou a constituir um Estado Federado e o antigo Município neutro constituiu o Distrito Federal, cada um com administração autonômica, devendo cada Estado reger-se pela constituição e leis que adotasse, respeitados os princípios constitucionais da União. Assim, a República, como mudança na forma de regime, viria a exigir uma modificação das instituições mantenedoras da ordem. A alteração da estrutura política reflete-se – juntamente com a abolição da escravidão – na conjunção de uma nova ordem a ser defendida.

Pois bem, todas essas modificações deram ensejo ao Código Penal dos Estados Unidos do Brasil de 1890, o qual foi elaborado com notáveis deficiências tanto que foi preciso alterá-lo, através de inúmeras leis, procurando-se suprir-lhe as falhas. Isso não quer dizer, porém, que os esforços foram em vão. Serviram ao menos para demonstrar as falhas da legislação brasileira e apontar, abrindo novas perspectivas, para soluções de maior alcance.

Clóvis Bevilácqua⁷¹, um luminar da ciência jurídica, resumia sua crítica, de forma exemplar, ao ponderar que a grande missão que se impunha aos legisladores brasileiros era a criação de um código único. Todavia tornava-se uma tarefa árdua, na medida em que o Brasil, mesmo após a proclamação da República, era pensado como “uma nação em processo de formação”.

Ainda em 1890, o ministro da Justiça Manoel Ferraz de Campos Salles argumentava que “o aumento crescente da população da cidade e seus arrabaldes a par da carestia dos meios de vida, determina o alargamento da atividade policial”⁷². Dessa forma, os apelos de significativa parcela de parlamentares acabavam por justificar o crescimento do aparelho policial.

Nesse processo de transformação, a organização policial brasileira foi mantida até a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de autoria de Ruy Barbosa, promulgada a 24 de fevereiro de 1891, que estabelecia em relação aos direitos individuais, entre outros princípios constitucionais, “a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade” (art. 72). Esta primeira Constituição, considerando o pensamento que norteou a adoção da lei nº. 2.033, deixou evidente que, na Justiça Federal, não mais haveria Polícia Judiciária com o direito de iniciativa de pronunciamento, nem com qualquer outra função decisória (arts. 60, 61 e 62).

Quanto ao caráter político do processo penal, a Constituição adotou o chamado pluralismo processual e deferiu aos Estados da Federação a competência legislativa para editar os seus próprios códigos. “Alguns Estados efetivamente promulgaram seus códigos, mas, na maioria deles, continuou a vigorar o Código do Império e as sucessivas mudanças”⁷³.

Para tanto, uma série de medidas foi tomada pelo governo no âmbito da segurança pública. Porém, a formação da polícia no período republicano pode ser entendida através dos seguintes instrumentos institucionais: a lei nº. 76, de 16 de agosto de 1892; o decreto nº. 3.640, de 14 de abril de 1900; decreto nº. 4.763, de 05 de fevereiro de 1903; e o decreto nº. 6.440, de 30 de março de 1907. Estes dispositivos legais permitem compreender a evolução da polícia nos primeiros

⁷¹ BEVILÁCQUA, C. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife**. Número inaugural. Recife, 1891.

⁷² SAMET, H. Função da polícia política na I república. In: **Arquivo & História**. Revista do Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro. Niterói, novembro de 1994, p. 68.

⁷³ MACHADO, A. A. **Teoria geral do processo penal**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 34.

momentos da sua organização como Instituição, pois, além de várias inovações, consolidaram algumas práticas já usuais antes de 1900, como a nomeação de médicos legistas, para os serviços pertinentes à atividade policial, e a escolha de bacharéis em direito, para o cargo de chefe de polícia.

Assim, consolidada a forma de escolha do chefe de polícia, iniciaram-se então as conferências e debates sobre as estratégias policiais para o Brasil. A *Conferência Judiciário-Policial*, “dirigida no Rio de Janeiro, em 03 de maio de 1917, sob a orientação de Aurelino de Araújo Leal, então chefe de polícia do Distrito Federal”⁷⁴, que pleiteou uma polícia de carreira, recrutada por meio de concurso público, profissionalizada e submetida a cursos específicos. Os temas principais foram os de ordem política e a questão social, representados por várias teses fundamentais. A questão social era assunto de extrema importância, conforme demonstravam a conjuntura nacional e internacional.

Nos anos 30, era preciso criar um código em princípio igualitário que unificasse o país. Eis que, em 1940, surge o Código Penal⁷⁵, até hoje ainda em vigor, que, embora elaborado na ditadura do “Estado Novo”⁷⁶, se norteia pelos novos rumos que as ciências jurídicas e sociais traçaram, incorporando já fundamentalmente as bases de um direito punitivo liberal. Com a Constituição de 1934 o país adota, novamente, a unidade processual que viria propiciar a edição do Código de Processo Penal de 1941, que, entrando em vigor em 1942, permanece até hoje.

Editado, assim como o Código Penal vigente, na mesma época, o Código de Processo Penal manteve alguns de seus dispositivos autoritários. Todavia, passou por inúmeras reformas e foi profundamente modificado por sucessivas leis e pela Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, bem como por vários tratados de direitos humanos que o Brasil referendou nos últimos tempos. Portanto, o processo penal conta hoje com um diploma legal de raízes autoritárias, porém

⁷⁴ VIEIRA, H.; SILVA, O. **História da Polícia Civil de São Paulo**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1955, p. 352. Sobre o tema, veja-se também, SAMIS, A. **Clevelândia: anarquismo, sindicalismo e repressão política no Brasil**. São Paulo: Imaginário, 2002.

⁷⁵ Sendo a legislação penal completada com o aparecimento da Lei das Contravenções Penais, decreto-lei nº. 3.688, de 03 de outubro de 1941, ainda em vigor, e diversas outras leis penais extravagantes, a exemplo do Código Penal Militar, de 1944, atualmente substituído pelo Código de 1969.

⁷⁶ Trata-se aqui do denominado “Governo Vargas”, cujo período de domínio vai de 1930 a 1945, sendo o termo de 1937 a 1945, também denominado Estado Novo, o mais crítico desta fase, como se verá no capítulo 3 desta Tese.

bastante alterado por uma legislação subsequente de perfil liberal; não há, entretanto, como não reconhecer que esse código deve ser revisto, tanto à luz dos direitos humanos quanto em face das garantias constitucionais.

É relevante constatar que, historicamente, todas as legislações policiais, penais e processuais penais evoluíram de uma visão privatística para concepções publicísticas. Igualmente, que foi justamente em face desta evolução que as organizações policiais fixaram a sua competência em bases científicas, criando objeto, método e princípios próprios. Porém, neste aspecto, ainda tem muito caminho a percorrer. Mesmo que esta série de acontecimentos e mudanças (códigos, leis, decretos, alvarás, regulamentos e portarias) guarde paralelo com vários outros, ela apresenta peculiaridades que merecem reflexão. É nesse ponto que a experiência histórica da organização policial brasileira e sua respectiva legislação assumem relevância.

Conclui-se, portanto, na lição de Homero Santiago, que “é discutível se a história, com vistas ao presente, pode ensinar algo no sentido mais estrito do termo, mas certamente ela pode nos despertar para uma quantidade de questões que merecem o mais vivo interesse de todos os que se preocupam com a construção de instituições democráticas”⁷⁷. Assim, com a chegada dos primeiros anos do século atual, uma nova forma de entender a história da polícia brasileira começa a preponderar. Imprescindível se faz que não se esmoreça esse surto fecundo de produções doutrinárias.

Aos poucos, com as ligações da experiência e a inspiração das teorias dos melhores expositores modernos, se conseguirá traçar novos rumos à legislação vigente e à evolução da ciência do Direito Policial. Não cabendo, aqui, considerar mais detidamente o conceito de Direito Policial, basta dizer que é a sistematização das leis, princípios e normas reguladoras da ação preventiva e repressiva, a que se tem de submeter a instituição policial, na sua primordial missão de prevenir os delitos, assegurar a ordem pública, e de auxiliar a Justiça na investigação dos crimes e na identificação de seus autores.

⁷⁷ SANTIAGO, H. *Op. cit.*, p. 171.

1.3 FUNÇÕES DA POLÍCIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Marcel Le Clère⁷⁸, autor de *História Breve da Polícia*, diz ter encontrado descrita a função policial, na fase primitiva da história da humanidade, entre povos de civilização mais avançada – egípcios e hebreus. Também foram “os primeiros povos da antiguidade a incluírem em suas legislações medidas policiais, embora fossem normas rudimentares”⁷⁹.

A verdade é que, pelo que nos indica o processo egípcio, já se distinguem princípios de polícia repressiva e auxiliar da instrução, a cargo das testemunhas. Basta, pois, que se atente que, de entre as antigas sociedades politicamente organizadas, os egípcios reservavam a função de julgar os acusados à classe sacerdotal, e a acusação era dever das testemunhas do crime, as quais precisavam demonstrar que não puderam evitar a infração penal nem socorrer a vítima. A instrução dos processos era escrita e feita publicamente. Porém, os julgamentos eram secretos e proferidos sempre por um órgão colegiado.

Os hebreus não eram menos rigorosos nem menos severos que os egípcios desses tempos remotos. Desde sua entrada no deserto, destacaram funcionários encarregados do policiamento dos víveres e dos súditos de cada tribo. E, pretendendo policiar melhor Jerusalém, sua cidade Capital, ante o desenvolvimento que esta apresentava, lançaram uma inovação: dividiram-na em quatro partes, designadas primitivamente de quarteirão, e confiaram cada uma das partes à vigilância de um intendente de polícia, por eles denominados *sar pelek*⁸⁰, cujo exemplo de zelo de um deles é relatado na *Bíblia*⁸¹, quando conduzia à prisão o profeta Jeremias.

Os hebreus também admitiam o início do processo pelos testemunhos, sendo, da mesma forma, as instruções públicas seguidas de debates. As decisões eram secretas, porém proferidas por órgãos colegiados e distribuídas por três graus de jurisdição: “os Tribunais dos Três, composto de três juízes chamados *Schophetim*, o Tribunal dos Vinte e Três e a Magistratura Suprema exercida pelo

⁷⁸ LE CLÈRE, M. *História breve da polícia*. Lisboa: Editorial Verbo, 1965, p. 12.

⁷⁹ PESTANA, J. C. *Op. cit.*, p. 20.

⁸⁰ LE CLÈRE, M. *Op. cit.*, p. 13.

⁸¹ BÍBLIA, A. T. Jeremias, 37:13-16. Este livro, conjuntamente história e código, dedica longas exposições à segurança pública e à saúde.

Sinédrio”, chamada “Tribunal dos Setenta, porque era composto de setenta juízes”⁸². A sociedade vivia sob o jugo da autoridade divina e os direitos tinham uma forte influência da religião. As normas que deveriam nortear a vida em comunidade, bem como a estrutura jurídica daqueles povos, eram estabelecidas pelos chefes familiares ou pelos líderes dos clãs, considerados representantes dos deuses na terra, assim como os sacerdotes⁸³.

Vale dizer, “polícia é em essência, e por extensão, Justiça”⁸⁴. Dessa maneira, a função policial é tão velha quanto a função jurídica. Joan Josep Queralt⁸⁵, que estudou com profundidade o assunto, elaborou uma revisão conceitual da função da polícia, esclarecendo que a considera como:

la prestación organizada de un servicio público llevado a cabo por unos organismos que, profesionalmente y de modo exclusivo, se dedican al mantenimiento del orden y a la protección de la seguridad, a garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades, a asegurar el normal funcionamiento de las instituciones, a prevenir e impedir la comisión de delitos o, si éstos han sido ya cometidos, a efectuar las investigaciones necesarias para descubrir a los culpables y ponerlos a disposición de la autoridad judicial junto con los efectos, instrumentos o útiles que hayan tenido relación con dicho delito.

Aliás, a definição da polícia como função encontra razão de ser no artigo 12 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, proclamada na França em 1789, que assim expressa: “para a garantia dos direitos do homem e do cidadão, é necessário uma *força pública*; esta força é, assim, instituída em benefício de todos e não para a utilidade particular daqueles a quem está confiada”. No entanto, o interesse pelo estudo científico dessa função é fato relativamente recente, especialmente no Brasil, onde, durante bom tempo, os assuntos relativos à

⁸² Os **Tribunais dos Três**, instituídos às portas de cada cidade (A.T. Deuterônomo, 16:18), se compunham de três juízes chamados **Schophetim** e tinham sob suas ordens oficiais que citavam as partes, assistiam às audiências e procediam à execução das sentenças. Conheciam de alguns delitos e de todas as causas de interesse pecuniário. As suas decisões eram apeláveis para o **Tribunal dos Vinte e Três**, que havia um em todas as vilas cuja população passasse de 120 famílias. Em Jerusalém havia dois. Além das apelações, esses tribunais conheciam em primeira instância, ou por ação nova, dos processos criminais relativos a crimes puníveis com a pena de morte. A magistratura suprema era o **Sinédrio**, sua instituição, remonta a Moisés (A.T. Números, 11:16-25). Era uma corporação política e judiciária. A sua sede era mesmo no templo. Competia-lhe interpretar as leis, sempre que os outros tribunais o consultassem ou as partes o requeressem. Julgava os senadores, os profetas, os chefes militares, as cidades e tribos rebeldes. As penas eram, além das pecuniárias, a de morte (lapidação, fogo, decapitação, estrangulação), a flagelação e a excomunhão. A prisão não aparece como pena na legislação hebraica. (Cf. ALMEIDA JÚNIOR, J. M. de. *Op. cit.*, p. 18).

⁸³ BULOS, U. L. **Constituição federal anotada**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 9.

⁸⁴ VIEIRA, H. *Op. cit.*, p. 6.

⁸⁵ JOSEP QUERALT, J. **El policía y la ley**. Barcelona: Plaza & Janés Editores, S. A., 1986, p. 35.

construção de uma segurança pública democrática e, por sua vez, as redefinições da função policial e do papel das instituições policiais permaneceram à margem do processo de consolidação da democracia vivido no país.

Na concepção dominante da doutrina brasileira, a polícia é função essencial do Estado. Porém, essa função tem sido objeto das mais diversas polêmicas e de críticas severas, com todo tipo de conotações, alcançando lugar de destaque, mobilizando a comunidade científica e a sociedade civil. A relevância deste estudo no mundo contemporâneo foi apresentada e defendida por García-Pablos de Molina⁸⁶ no I *Seminario de colaboración institucional entre la Universidad Internacional Menéndez Pelayo e la Dirección General de la Policía*. Releva destacar que, em sua exposição, esse autor atribui uma pluralidade de fatores que justificam o crescente interesse pela análise científica da função policial, tais como:

El contacto diario con el público desde una posición estratégica, reforzada por el ejercicio de ciertos poderes discrecionales (uso de armas, posibilidad de arrestar etc.), explica que la policía esté siempre «en el escaparate», en el punto de mira de los ciudadanos y de los medios de comunicación. En consecuencia, el estudio de la policía como instancia del control social cobra nuevas perspectivas.

Assim, para tipificar as funções da polícia, nos termos do ordenamento jurídico brasileiro, tomou-se como base a taxionomia apresentada por Fabbrini Mirabete⁸⁷, que, após extenso estudo, a qualifica em relação aos aspectos de caráter preventivo e de caráter repressivo.

[...] à Polícia cabem duas funções: a **administrativa** (ou de segurança) e a **judiciária**. Com a primeira, de *caráter preventivo*, ela garante a ordem pública e impede a prática de fatos que possam lesar ou pôr em perigo os bens individuais ou coletivos; com a segunda, de *caráter repressivo*, após a prática de uma infração penal, recolhe elementos que o elucidem para que possa ser instaurada a competente ação penal contra os autores do fato.

Estas funções situam-se dentro dos domínios da preservação da ordem pública e da apuração dos delitos, que correspondem, respectivamente, à clássica

⁸⁶ GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, A. **Policía y criminalidad en el estado de derecho**. Santander: Dirección General de la Policía - Ministerio del Interior, 1989, p. 63.

⁸⁷ MIRABETE, J. F. *Op. cit.*, p. 57. No mesmo sentido, LENZA, P. **Direito constitucional esquematizado**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2010; FARIAS, A. G. **A polícia e o ideal da sociedade**. Campina Grande: EDUEP, 2003; SILVA, J. da. **Controle da criminalidade e segurança pública na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999 e outros. Divergente é, porém, a opinião de SANTIN, V. F., que divide em três as funções de polícia: “administrativa, de segurança e judiciária”. (**Controle judicial da segurança pública**: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 99).

divisão constante no *Code du 3 Brumaire*: Polícia Administrativa e Polícia Judiciária⁸⁸.

Portanto, a *Polícia Administrativa* tem caráter preventivo, atua *a priori*, antes dos acontecimentos, procurando evitar que os crimes ocorram. Em geral, incumbe-se da vigilância, proteção da sociedade, manutenção da ordem pública e de auxiliar a execução dos atos e decisões da Justiça e da administração, atuando com grande discricionariedade, independentemente de autorização judicial. A *Polícia Judiciária* investiga os delitos que a Polícia Administrativa não conseguiu evitar que se cometessem. Atua *a posteriori* da segurança violada, o delito cometido, a boa ordem perturbada. Cabe a ela a consecução do primeiro momento da atividade repressiva do Estado. Tem por fim efetuar a investigação dos crimes e descobrir-lhes os autores, para entregá-los à Justiça, após a apuração de suas condutas, em Inquérito Policial⁸⁹, para a conseqüente ação penal.

A grande diferença entre a polícia brasileira e a dos países europeus, onde também existem polícias administrativas, é que nestes, tradicionalmente, na atividade de controle do crime, o policiamento ostensivo-preventivo e a investigação criminal são as principais funções exercidas, sendo normalmente executadas pela mesma polícia que opera no campo da segurança pública dentro de determinado espaço geográfico. Elas não são separadas na atividade geral de polícia. “Em alguns países, particularmente países unitários, em que há duas ou três polícias, adota-se o critério de atribuir a cada qual uma área geográfica para trabalhar. Na área geográfica atribuída, cada polícia desempenha as duas funções”⁹⁰.

É o que ocorre, por exemplo, em Portugal, Polícia de Segurança Pública e a Guarda Nacional Republicana; na Espanha, com a *Policía Nacional* e a *Guardia Civil*; na França, *Police Nationale* e a *Gendarmerie*; e na Itália, com a *Polizia di Stato* e os *Carabinieri*. Em todos esses países, democráticos e indiscutivelmente evoluídos

⁸⁸ Diferentemente do que propõe a clássica divisão de CRETELLA JÚNIOR, que a divide em três ramos: “polícia administrativa ou preventiva; polícia repressiva ou judiciária; polícia mista”. (*Op. cit.*, p. 523).

⁸⁹ Rica análise sobre o inquérito policial pode ser encontrada em GARCIA, I. S. **Procedimento policial**: inquérito. 8. ed. Goiânia: AB-Editora, 1999; TOURINHO FILHO, F. da C. **Manual de processo penal**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2006; MORAES, B. B. **Direito e polícia**: uma introdução à polícia judiciária. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986; QUEIROZ, C. A. M. de. **Prática do inquérito policial**. 3. ed. São Paulo: Iglu, 1997; BARBOSA, M. M. **Inquérito policial**. 4. ed. São Paulo: Método, 2004; ROCHA, L. C. **Manual do delegado de polícia**: procedimentos policiais. Bauru: EDIPRO, 2002.

⁹⁰ SILVA, J. da. **Controle da criminalidade e segurança pública na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 103.

como sociedade, funciona bem o sistema de segurança pública, com índices de contenção das atividades criminosas considerados satisfatórios. É óbvio, por conseguinte, que essas polícias executam, todas elas, as duas funções, enquanto que, no caso brasileiro, como foi dito acima, as mesmas estão divorciadas.

A função de Polícia Administrativa limita os excessos da liberdade, protege as situações individuais e procura manter o equilíbrio social. O seu poder visa coibir as atividades nocivas aos interesses sociais ou que infrinjam as disposições legais ou regulamentares, estranhas à alçada criminal. “Por pretender evitar a ocorrência de comportamentos nocivos à coletividade, reveste-se de caráter eminentemente *preventivo*: pretende a administração que o dano social sequer chegue a consumar-se”⁹¹. Já a Polícia Judiciária tem natureza predominantemente *repressiva*, eis que se destina à responsabilização penal do indivíduo.

Enfim, no dizer de Canuto Mendes de Almeida, “a Polícia Administrativa informa; a Polícia Judiciária prova”⁹². Esta diversidade atributiva de funções é uma característica específica brasileira, pois, tal situação não se apresenta em outros países. Observe-se, por exemplo, que, quando agentes administrativos estão executando serviços de fiscalização e controle de vigilância particular – em atividades de comércio; das condições de alimentos para consumo; em locais proibidos para crianças e adolescentes; do meio ambiente; ou ainda em parques florestais –, essas atividades retratam o exercício de *Polícia Administrativa*. Se, ao contrário, os agentes estão realizando diligências investigatórias destinadas à elucidação de um crime e, com esse objetivo, desenvolvem várias atividades necessárias à sua elucidação – como inspeções em determinados locais, intimação de vítimas, testemunhas ou suspeitos para prestar declarações etc. –, são essas atividades caracterizadas como *Polícia Judiciária*, eis que, terminada a apuração, os elementos são enviados ao Ministério Público para, se for o caso, providenciar a propositura da ação penal.

No Direito brasileiro, não existe o juizado de instrução, como procedimento destinado a colher provas definitivas do crime e sua autoria. A chamada *jurisdição*

⁹¹ CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de direito administrativo**. 22. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 78. Para um detalhado relato dessa questão, consultar também os imponentes trabalhos de CAVALCANTI, T. B. **Tratado de direito administrativo**. 5. ed. Rio - São Paulo: Freitas Bastos, 1964; ROCHA, L. C. **Organização policial brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1991; SANTIN, V. F. **Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

⁹² ALMEIDA, C. M. de. **Princípios fundamentais do processo penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p. 60.

instrutória do Direito europeu, que se exerce em fase autônoma do juízo criminal, é desconhecida no processo penal brasileiro. Nos sistemas processuais em que se adota o juizado de instrução, distingue-se o *procedimento informativo*, de competência da polícia, do *procedimento instrutório*, de atribuição do juiz.

No Brasil, a Polícia Judiciária (estadual e federal) prepara a ação penal, não apenas praticando os atos essenciais da investigação, mas também organizando uma instrução provisória, a que se dá o nome de «inquérito policial», que é o conjunto de diligências realizadas pela Polícia Judiciária para a apuração de uma infração penal e de sua autoria, a fim de que o titular da ação penal possa ingressar em juízo.

O inquérito policial tem como destinatários imediatos o Ministério Público, titular exclusivo da ação penal pública, e o ofendido, titular da ação penal privada; como destinatário mediato tem o juiz, que se utilizará dos elementos de informação nele constantes, para o recebimento da peça inicial (a denúncia) e para a formação de seu convencimento quanto à necessidade de decretação de medidas cautelares, ou seja, para a realização da Justiça penal.

Embora estruturado sob a égide do inquisitorialismo, o inquérito policial não é processo, mas um importante procedimento administrativo-investigatório prévio, que, além de fornecer justa causa à acusação penal, destina-se à apuração das infrações penais em todas as suas circunstâncias e desempenha, no sistema processual penal brasileiro, uma função da maior relevância, pois permite ao titular da ação fazer uma imputação perfeitamente individualizada e certa, evitando-se processos prematuros e absolutamente infundados.

Assim, lê-se, na Exposição de Motivos do Código de Processo Penal, que o “inquérito policial, como *instrução provisória* antecedendo à propositura da ação penal”, constitui “uma garantia contra apressados e errôneos juízos, formados quando ainda persiste a trepidação moral causada pelo crime, ou antes, que seja possível uma exata visão de conjunto dos fatos, nas suas circunstâncias objetivas e subjetivas” (IV). Corolário dessa orientação, abraçada na legislação processual brasileira, é o que dispõe o artigo 6º, inciso III, do referido código, ao estatuir que a autoridade policial deverá “colher todas as provas que servirem para o esclarecimento do fato e suas circunstâncias.”

Portanto, o inquérito policial, é um procedimento administrativo-persecutório de instrução provisória, destinado a preparar a ação penal, instaurado e presidido

pela autoridade policial⁹³ vinculada ao Poder Executivo, cuja atribuição é deferida, agora em termos constitucionais, aos delegados⁹⁴ de Polícia Judiciária, estadual ou federal. O seu caráter inquisitivo é, por isso mesmo, evidente. “A polícia investiga o crime para que o Estado possa ingressar em juízo, e não para resolver uma lide, dando a cada um o que é seu”⁹⁵.

1.3.1 Processo de Profissionalização da Polícia

Nos primeiros anos do século XX, a polícia brasileira estruturou-se em três pontos fundamentais, entre eles, o da profissionalização da instituição através da elaboração de uma proposta de “carreira policial”, que previa a remuneração dos cargos e a criação de uma Escola de Polícia. Francisco Javier Gil Martín⁹⁶, tratando da deontologia e valores da profissão policial, observa, com razão, que:

*Desde principios del siglo XX, y sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, la profesionalización de la policía se vuelve una demanda creciente en las sociedades occidentales [...]. Tales sociedades sancionan jurídicamente la mentalidad, asentada en principios universales, de que **el Estado democrático** que salvaguarde las libertades individuales y colectivas **requiere un modelo de policía que abandone anacrónicos registros paramilitares en favor de la plena profesionalización**, basada en el acatamiento de los principios constitucionales y en el respeto de los derechos fundamentales [...]. De todo ello se constata un largo, aún inconcluso, proceso institucional y cultural que transita desde la prioridad del orden público típica de los **Estados-policía** a la seguridad ciudadana del **Estado constitucional**, desde los valores culturales de la sujeción a los de la participación y, en fin, de modelos represivos de policía centrados en la vigilancia y el control a modelos proactivos, asistenciales y preventivos, orientados al servicio público y a la calidad de vida de los ciudadanos. [Grifo nosso].*

Foi precisamente São Paulo, o primeiro Estado brasileiro a profissionalizar e reorganizar o serviço policial, criando a polícia de carreira, sob a superintendência geral do secretário da Justiça, através do programa de aperfeiçoamento e valorização, proposto pelo presidente Jorge Tibiriçá. Uma importante referência para

⁹³ Deve-se reconhecer, no entanto, que a investigação realizada pela autoridade policial não se confunde com a instrução criminal, distinguindo o Código de Processo Penal o inquérito policial (arts. 4º a 23 - ANEXO C) da instrução criminal (arts. 394 a 405). Por essa razão, regra geral, não se aplica ao inquérito policial os princípios processuais, nem mesmo o do contraditório.

⁹⁴ Foi pelo Alvará de 10 de maio de 1808 que a autoridade policial recebeu a designação de delegado, por ser, à época, o representante do intendente geral da polícia da Corte, autoridade que exercia, ao mesmo tempo, as funções policiais e judicantes.

⁹⁵ MARQUES, J. F. *Op. cit.*, p. 124.

⁹⁶ GIL MARTÍN, F. J. El ethos del policía. Una ética sin ángeles custodios. Deontología y valores de la profesión policial. In: VELAYOS CASTELO, M. del C. (Ed.). **Ética y ethos profesionales**. Granada: Editorial Universidad de Granada, 2009, p. 217.

o início do processo de profissionalização é a promulgação da lei nº. 979, de 23 de dezembro de 1905, que estabelecia, entre outras coisas, a criação da carreira de delegado de polícia, a efetivação das autoridades policiais e sua consequente vitaliciedade.

Essas mudanças acompanhavam o que ocorria em termos de transformação em nível nacional. Houve grandes progressos no campo da profissionalização. Começou a se desenvolver uma forte identificação dos agentes com as normas e os valores inerentes à sua própria atividade. São palavras do próprio Jorge Tibiriçá⁹⁷, responsável, enquanto presidente do Estado, pela implantação da reforma:

Polícia sem política e, portanto, imparcial; remunerada e, por consequência, podendo aplicar toda a sua atividade à prevenção e repressão dos delitos; com competência profissional, isto é, com conhecimentos especiais de direito e de processo, indispensáveis em quem tem de garantir e assegurar a liberdade, a honra, a vida e a propriedade.

Pela reforma, o controle da polícia de carreira passa diretamente para a esfera estadual, transferindo-se para o governo do Estado o direito de nomeação e de demissão, e a atividade do policial civil se converte numa carreira, estipulando a hierarquia de critérios para nomeação e ascensão gradual. A carreira de delegado fica limitada aos bacharéis em direito, com conhecimentos especiais indispensáveis em quem tem de garantir e assegurar a liberdade do cidadão. Assim, estas modificações transformam-na numa carreira padronizada pela especialização profissional.

Sob essas bases policiais é que São Paulo assistiu à passagem do regime monárquico para o republicano, alcançando a etapa mais expressiva de sua manifestação policial, com a criação de sua polícia de carreira. Essas medidas reformadoras, que serviriam de modelo para outros Estados brasileiros, foram regulamentadas pela lei nº. 1.006, de 17 de setembro de 1906.

Dez anos depois, modificou-se novamente o sistema policial de São Paulo, restabelecendo-se, então, o cargo de chefe de polícia, subordinado, direta e imediatamente, ao secretário da Justiça e da Segurança Pública⁹⁸. Em 1924, a

⁹⁷ EGAS, E. **Galeria dos presidentes de São Paulo**: período republicano 1889 - 1920. Volume II. Publicação Oficial do Estado de São Paulo Comemorativa do 1º Centenário da Independência do Brasil: Secção de Obras D' "O Estado de S. Paulo", 1927, p. 238.

⁹⁸ BRASIL. Lei nº. 1.510, de 17 de novembro de 1916. Modifica o systema policial do Estado. Estados Unidos do Brazil. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. Anno 26 – 29º da República, n. 251. Actos do Poder Legislativo, 22 de novembro de 1916.

polícia é dotada de novos recursos, reorganizando o serviço policial, em que cabe destacar a criação de uma Escola de Polícia⁹⁹. Em 1928, sob a presidência de Júlio Prestes de Albuquerque, foi editado o mais completo regulamento policial, decreto nº. 4.405 - A, de 17 de abril e, logo em seguida, foi criada a Secretaria da Segurança Pública¹⁰⁰, à qual ficaram subordinadas as instituições policiais existentes, modificando-se significativamente a vida policial do Estado.

Em 1935 e 1936, o governo paulista, mais uma vez, reorganizou a polícia, de maneira bem mais eficiente. Daí passou ao estudo da evolução organizacional, reestruturando-se a antiga Escola de Polícia, que passou, em 07 de janeiro de 1942, a denominar-se de Academia de Polícia, surgindo, assim, um gradual aprimoramento do aparelho policial civil. Nesse momento, São Paulo representava o Estado mais dinâmico, não só devido à sua situação econômica privilegiada, como também por contar com melhor nível de polícia, amplamente organizada, que buscava, no passado, fatos representativos para constituir uma polícia marcadamente paulista, até hoje paradigma e modelo para os demais Estados da Federação.

Entretanto, muitos dos que estudam a polícia têm apontado os dilemas e as contradições que envolvem o cumprimento dessa missão, haja vista ser, a participação da sociedade em diversos níveis de atuação policial, um dos principais elementos de uma polícia profissionalizada. Manuel Martín Fernández e Diego Torrente Robles, referindo-se à polícia, como profissão de maneira feliz, escreveram:

La característica principal de cualquier profesión, y la policía no es una excepción, es la producción de un bien o servicio que responda a las necesidades previas de la población, donde se produce. Si no se da esta característica no estamos hablando de una profesión. Esas necesidades, y por tanto el «producto» o servicio que el policía ha de prestar, nace en la colectividad, por lo que la integración social del policía no es sólo conveniente, sino que es imprescindible. [Grifo nosso]¹⁰¹.

Como profesión, la Policía [...] goza de gran discrecionalidad que le otorga no sólo la Ley sino la propia naturaleza de su trabajo. A pesar de ello está marcada por una triple dependencia: de sus “clientes” (la población), del

⁹⁹ BRASIL. **Lei nº. 2.034, de 30 de dezembro de 1924**. A primeira Escola de Polícia “que se funda na América, foi inaugurada solenemente no dia 2 de fevereiro de 1912”, no Rio de Janeiro. CARVALHO, E. de. A Escola de Polícia do Rio de Janeiro. **Boletim Policial**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1913 – (XV Bibliotheca do “Boletim Policial”), p. 4-5.

¹⁰⁰ BRASIL. **Decreto nº. 4.789, de 05 de dezembro de 1930**. Cria a Secretaria de Estado dos Negócios da Segurança Pública, desanexando-a da atual Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça e Segurança Pública.

¹⁰¹ MARTÍN FERNÁNDEZ, M. **La profesión de policía**. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1990, p. 183.

*poder judicial y de los/as políticos profesionales. **Eso la diferencia de otras profesiones que se desarrollan en el seno de organizaciones complejas o del Estado.** La Policía mantiene muchos de los rasgos que definen las teorías de las profesiones modernas (dominio de un campo, poder, autonomía, influencia política y cultural). Sin embargo, existen otros elementos que contrastan: ausencia de un cuerpo de conocimientos propio, separación entre el ejercicio privado y público de la seguridad, ausencia de una estructura corporativa, sindicalización o indefinición de sus competencias laborales. En cualquier caso, **la Policía aporta un ejemplo paradigmático donde una profesión mezcla los conocimientos con el empleo de la fuerza.** [Grifo nosso]¹⁰².*

De fato, a diversidade do papel do policial e de funções especializadas, dentro da sua atividade, dificulta avaliar a efetividade da sua profissionalização, tendo em vista que, como profissão, a polícia realiza tarefas complexas e delicadas, atuando com grande quantidade de variáveis, que requerem respostas diferentes e urgentes para cada caso. Exige uma soma enorme de noções científicas de ordem toda especial e requer uma série de qualidades pessoais não muito comuns. Pode-se citar, por exemplo, a função do delegado de polícia que, contraditoriamente, por um lado, lida com o saber jurídico – típica ação intelectual –, e, por outro, lida com a arma – típica ação manual –, carregada de significado violento.

O tema profissionalização da função policial, no direito brasileiro, encontra-se intimamente relacionado aos postulados constitucionais. Impossível tratar do assunto sem utilizar a Administração Pública, aparelhamento do Estado voltado à satisfação das necessidades coletivas. Como se sabe, o Estado só se faz presente através das pessoas físicas que, em seu nome, manifestam determinada vontade, e é por isso que essa manifestação volitiva acaba por ser imputada ao próprio Estado. São todas essas pessoas físicas, e, naturalmente, os integrantes das Corporações Policiais, que constituem os agentes públicos.

A categoria dentre os agentes públicos que contém a maior quantidade de integrantes é, sem a menor dúvida, a dos servidores públicos – denominados, por uns, de agentes administrativos, por outros, de funcionários públicos –, desenvolvendo, em consequência, as mais variadas funções, sendo vinculados ao Estado por uma relação permanente e recebendo, a cada período de trabalho, a sua correspondente remuneração. São, na verdade, profissionais da função pública, que exercem efetiva profissão quando no desempenho de suas funções, formando uma categoria própria. Distinguem-se dos demais agentes públicos, pelo fato de estarem

¹⁰² TORRENTE ROBLES, D. *Op. cit.*, p. 11.

ligados ao Estado por uma efetiva relação de trabalho. Nesse sentido, o profissionalismo é uma característica que bem pode delinear o perfil da categoria dos servidores públicos.

Não é por outra razão que a Constituição¹⁰³ vigente, preocupada com o aspecto do profissionalismo do servidor público, impôs aos entes Federativos a criação de escolas de governo para a formação e aprimoramento profissional, visando, inclusive, à verificação de requisitos para a promoção na carreira. Entretanto, a própria Carta Magna separa as funções públicas em civis e militares, traçando normas específicas para cada uma. Aos servidores públicos civis são aplicáveis as regras que se encontram entre os artigos 39 a 41. Quanto aos servidores públicos militares¹⁰⁴, de acordo com o sistema introduzido pela Emenda Constitucional (EC) nº. 18, de 05 de fevereiro de 1998, há o grupo dos militares dos Estados, Distrito Federal e Territórios e os dos militares das Forças Armadas, integrantes da União Federal, previstos nos artigos 42, 142 e 143.

É obvio que o estudo da evolução organizacional da polícia, tendo à frente o exemplo do modelo paulista, estava presente também nos demais Estados da Federação, porque a história da polícia de São Paulo se confunde com a história da polícia do Brasil. Entretanto, reconhece-se que, apesar dos avanços, a polícia brasileira ainda não alcançou a sólida cultura básica de profissionalismo. A superação formal do regime militar alterou muito pouco a essência da organização e funcionamento das Instituições Policiais. Transparece, assim, claramente que a polícia é uma das instituições menos estudadas. Esse esquecimento contrasta com

¹⁰³ **Art. 39.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

¹⁰⁴ A despeito da alteração introduzida pela EC nº. 18/98, que substituiu a expressão “servidores públicos civis” por “servidores públicos” e da eliminação da expressão “servidores públicos militares”, substituída por “Militares dos Estados, Distrito Federal e Territórios” (art. 42), com a inclusão dos militares federais no Capítulo das Forças Armadas (arts. 142 e 143), o certo é que, em última análise, todos são servidores públicos *lato sensu*, embora diversos estatutos jurídicos reguladores, e isso porque, vinculados por relação de trabalho subordinado às pessoas federativas, percebem remuneração como contraprestação pela atividade que desempenham. Porém, reina certa controvérsia na doutrina. Alguns autores admitem a expressão «servidores públicos militares», como por exemplo, CARVALHO FILHO, *op. cit.*; MEDAUAR, O. **Direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998; FIGUEIREDO, L. V. **Reforma administrativa – estabilidade – direito adquirido** (RTDP nº. 25, 1999). Enquanto DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007, considera-a excluída pela modificação constitucional.

sua importância para a compreensão de aspectos fundamentais da sociedade contemporânea.

É certo que a recuperação da democracia significou uma revisão das políticas que a têm norteado, com o objetivo de converter a Instituição Policial em um corpo profissional, mais de acordo com os ideais democráticos e o respeito aos direitos humanos. Contudo, observa-se que, a polícia ainda precisa ser reorganizada em bases científicas, aparelhada e cercada de garantias que a afastem das influências e injunções de ordem partidária; assim, estará ela apta para tão alta e difícil missão.

Elycio de Carvalho¹⁰⁵, crítico dos arcaicos procedimentos da polícia intuitiva e incansável defensor dos benefícios do método científico e da necessidade de criação de escolas de polícia, observou que “para que a polícia, instituto de prevenção mais que de repressão, exerça a sua difícilíssima missão civilizadora, é necessário que seja dotada de funcionários capazes, idôneos em técnica e em moralidade”, pois já se foram os tempos da polícia empírica, obsoleta e arbitrária. O policial moderno, não nascendo feito, mas sendo, ao contrário, produto de uma longa experiência e de um demorado preparo todo especial, deve ter uma aprendizagem teórica e prática, tem que conquistar sua profissão depois de um ensino que, apurando-lhe a vocação, o familiarize com todos os métodos, processos e praxes, aconselhados pela ciência, para uma luta mais eficaz contra o crime.

1.3.2 Sistemas dos Atos de Polícia

Conceitualmente, sistema é o conjunto de regras e princípios sobre uma matéria, tendo relações entre si, formando um corpo de doutrinas e contribuindo para a realização de um fim. É um conjunto de métodos organizados para os mesmos fins¹⁰⁶. Porém, tratando-se de polícia, se refere a um conjunto de elementos e procedimentos concatenados para a realização da sua razão de ser, tendo por base a finalidade e a abrangência dos seus atos.

Desenvolveu-se no século XVIII, entre os publicistas, especialmente os alemães, o interesse de fixar em bases científicas a competência da polícia, com a

¹⁰⁵ CARVALHO, E. de. (1913), *op. cit.*, p. 3.

¹⁰⁶ FERREIRA, A. B. de H. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

pretensão de edificar uma ciência exata sobre uma base clássica, apresentando-se em justificativa uma distinção que os gregos faziam entre as palavras – *pólis* e *politeia* –, com a finalidade de estender-se à atividade da polícia. Diante desse fato, “surgiram os economistas, desde Adam Smith, e os revolucionários de 1789, buscando restringir a ação policial, quer no campo da economia política, quer no campo da administração da Justiça”¹⁰⁷.

Com essa preocupação, apareceram divergências entre processualistas, administrativistas, economistas, historiadores e demais estudiosos do Direito, ensejando assim, quatro sistemas ou teorias que se estabeleceram para fixar a extensão das atribuições dos atos de polícia, a saber: histórico, político, jurídico e eclético.

Não cabe, neste estudo, entrar na completa apreciação dos sistemas que foram surgindo sobre a atividade policial; basta assinalar que, talvez a mais completa investigação histórica sobre esses sistemas, entre os autores brasileiros, se encontre na obra *O Processo Criminal Brasileiro*, de João Mendes da Almeida Júnior¹⁰⁸. O autor evoca as sínteses dos quatro sistemas referidos, que vale a pena aqui reproduzir, dado o interesse que de certo despertarão nos estudiosos do Direito Policial.

O primeiro deles, o *sistema histórico*, considera que a finalidade da polícia é garantir a ordem social e a segurança pública, sendo preciso, pois, para a manutenção de ambas, agentes da lei, cujas funções não podem ser completamente separadas das funções judiciárias. Para tanto, se faz necessário determinar-se o exato grau de desclassificar das funções judiciárias para as policiais, e de restringir, o máximo possível, o arbítrio aos estritos limites da necessidade, sem, contudo diminuir a energia aos meios de ação da polícia.

Nesse sentido, Fritz Fleiner¹⁰⁹ insistia na ideia de que, no Estado contemporâneo, cabem à polícia dois deveres fundamentais: em primeiro lugar, “prevenir ou impedir os perigos da vida cotidiana”, o que representa a tutela governativa propriamente dita, circunscrevendo-se à ação preventiva; e em

¹⁰⁷ ALMEIDA JÚNIOR, J. M. de. *Op. cit.*, p. 246.

¹⁰⁸ Acerca disso, vale aqui a remissão a outras obras: PAULA, A. de. **Do direito policial**. 2. ed., Rio de Janeiro: A Noite, [1948?]; ANDRADE, I. M. de. **Polícia judiciária**. 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1958; VIEIRA, H. **Formação histórica da polícia de São Paulo**. São Paulo: Serviço Gráfico da Secretaria da Segurança Pública, 1965; MORAES, B. B. **Direito e polícia: uma introdução à polícia judiciária**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

¹⁰⁹ FLEINER, F. *Op. cit.*, p. 311-312.

segundo, “estabelecer normas coercitivas tendentes a submeter às atividades da liberdade pessoal e da propriedade aos limites exigidos pelo bem público”.

O *sistema político*, adotado pela legislação e prática inglesas, julga que a função da polícia é exclusivamente administrativa e independente de qualquer anterior autorização judiciária para os seus atos, sujeitando-se, porém, à posterior responsabilidade. O fim da polícia é a preservação da ordem pública e a segurança individual; e, para isso, terá não só de prevenir os delitos, como de evitar que os delinquentes fujam à ação da Justiça. Por essa forma, a polícia prende, quer em flagrante delito, quer preventivamente; depois do delito investiga o corpo de delito, toma as primeiras informações, mas não inquire nem pratica qualquer outro ato que acarrete contestação ou que importe em direta acusação.

O *sistema jurídico*, de molde francês, estabelece que a polícia tenha por fim não só prevenir os delitos e evitar que os delinquentes fujam à ação da Justiça, como também auxiliar a esta na investigação dos indícios e provas do crime. No primeiro caso, atua a Polícia Administrativa; no segundo, a Polícia Judiciária, quer agindo por si (como no caso do flagrante delito, consequentes buscas e apreensões), quer por mandado judicial (como no caso da prisão preventiva). Vale dizer: por esse sistema, a polícia é independente de anterior autorização judiciária para os atos de prevenção dos delitos e para os atos urgentes de conservação dos indícios do delito e do delinquente; contudo, é dependente de tal autorização para os atos não urgentes.

Finalmente, o *sistema eclético* ou misto, que se caracteriza por ser bifásico, dá à polícia a finalidade de assegurar as vantagens e remediar os prejuízos da coexistência e coabitação dos indivíduos na sociedade. Os conceitos deste sistema foram desenvolvidos pelo publicista alemão Conde de Soden¹¹⁰, o qual sustentava “não ser possível existir a ordem social sem a liberdade individual.” Assim sendo, a polícia tem essencialmente dupla atividade: uma, *isolada e independente*, para a prevenção dos delitos e para a repressão das infrações das medidas de segurança pública e ordem social; e outra, *auxiliar e dependente*, para prestar auxílio ao exercício das atribuições das autoridades incumbidas da educação nacional, da economia pública e da Justiça penal ou civil, nas formas preventiva, repressiva e punitiva, sempre de comum acordo com os outros ramos administrativos do Estado.

¹¹⁰ *Apud* VIEIRA, H. *Op. cit.*, p. 13.

Dessa exposição verifica-se, pois, que o sistema *histórico* procura estender-se a todos os ângulos essenciais da vida em comum, com as garantias do bem-estar individual; o *político*, apenas considera a ordem social; o *jurídico*, por sua vez, somente atende à liberdade individual; enquanto que o sistema *eclético* busca abranger a ambas, isto é, a ordem social e a liberdade individual. Segundo João Mendes de Almeida Júnior¹¹¹, apesar de o sistema eclético ter sido lembrado no Brasil como doutrina, para determinar a ação da polícia a cargo das Câmaras Municipais, em frente da missão auxiliar da polícia sob a responsabilidade do Estado, ele nunca foi invocado para caracterizar os atos preliminares do processo criminal.

De acordo com os juristas João Mendes de Almeida Júnior e Antônio de Paula, à exceção do sistema eclético, esses sistemas foram aceitos na legislação brasileira, em fases distintas. O sistema político predominou no Código do Processo Criminal do Império, de 1832; o histórico, na lei nº. 261, de 03 de dezembro de 1841 e no regulamento nº. 120, de 31 de janeiro de 1842; o jurídico, atribuindo à polícia a dupla função – administrativa e judiciária –, esteve presente na lei nº. 2.033, de 20 de setembro de 1871, que trouxe sensíveis modificações à organização policial, entre elas, a separação de Justiça e polícia, até então misturadas, e a figura do inquérito policial, conferindo à polícia os poderes administrativos de investigação.

Lembra-se, aqui, que, desde o século XIX, o legislador retirou o juiz da apuração policial dos fatos delituosos. Em assim fazendo, criou-se o inquérito policial, que é um procedimento persecutório de natureza administrativa, preparatório da ação penal. De resto, remata Bismael Moraes¹¹² que, desde a promulgação da lei nº. 2.033, de 20 de setembro de 1871 “e até os dias de hoje, tem sido presente no Brasil o *sistema jurídico* para os atos de polícia”, atividades destinadas a evitar e prevenir o cometimento de crimes, e para imediata repressão e prisão em flagrante dos infratores das normas penais, apuração de infrações penais, por meio de inquérito policial, termo circunstanciado de ocorrência e outros procedimentos, para possibilitar elementos e fontes de prova para a movimentação da ação penal pelo Ministério Público.

¹¹¹ ALMEIDA JÚNIOR, J. M. de. *Op. cit.*, p. 249.

¹¹² MORAES, B. B. **Direito e polícia**: uma introdução à polícia judiciária. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986, p. 31.

Cabe concluir, dizendo que, a partir do momento em que a atual Constituição da República Federativa do Brasil¹¹³ entregou as funções de investigar à Polícia Judiciária; encarregou o Ministério Público ou o particular das funções de acusar; atribuiu ao Poder Judiciário a competência para o julgamento das causas criminais; assegurou a imparcialidade dos juízes; e garantiu o direito de defesa e o contraditório, não há dúvida de que consagrou o sistema jurídico, enquanto atos de polícia, com a rigorosa separação entre as funções de investigar, acusar, defender e julgar.

1.3.3 Poder de Polícia

A evolução do Estado demonstra que um dos principais motivos inspiradores de sua existência é, justamente, a necessidade de disciplinar as relações sociais, seja propiciando segurança aos indivíduos, seja preservando a ordem pública, ou, mesmo, praticando atividades que tragam benefícios à sociedade.

Logicamente, o ordenamento jurídico há de conferir aos agentes públicos prerrogativas indispensáveis à consecução dos fins públicos. Essas prerrogativas constituem os poderes administrativos, que se apresentam sob diversas modalidades, de acordo com o modo, a forma de utilização e os objetivos visados pela Administração.

Poder é a capacidade de decidir e impor a decisão aos seus destinatários. Nesse sentido todo poder estatal é poder político, mas convencionou-se denominar poder político aquele que se concentra e é exercido imediatamente pelo Poder – Legislativo, Executivo e Judiciário – como órgãos governamentais dos Estados democráticos modernos, desempenhando cada qual parte das funções acometidas ao Estado, e estabeleceu-se que os demais poderes, exercidos pelos órgãos da Administração Pública, são poderes administrativos, dentre os quais se insere o poder de polícia.

¹¹³ BRASIL. CF, arts. 5º, LV, LIX; 95, parágrafo único; 92 a 126; 129, I; e 144.

Hely Lopes Meirelles¹¹⁴ melhor que ninguém analisou os poderes administrativos e, na sua avaliação, classificou-os, consoante a liberdade da Administração para a prática de seus atos, em: “poder vinculado; poder discricionário; poder hierárquico; poder disciplinar; poder regulamentar; e poder de polícia.” Neste tópico analisa-se apenas o poder de polícia, dando-lhe o conceito, os limites de sua aplicação e os atributos específicos e peculiares ao seu exercício.

O poder de polícia é um dos instrumentos jurídicos do sistema de segurança pública, que se iniciou com a necessidade de proteger os habitantes das cidades romanas – *pólis*, gerando o termo *polítia*, que nos deu o vernáculo polícia. No Direito brasileiro pode ser entendido como “a faculdade discricionária da Administração de limitar, dentro da lei, as liberdades individuais em prol do interesse coletivo”¹¹⁵.

Themístocles Brandão Cavalcânti¹¹⁶ - depois de assinalar que, em sentido *lato*, a expressão poder de polícia deve ser entendida como “o exercício do poder sobre as pessoas e as coisas, para atender ao interesse público”, explica que tal expressão não comporta uma definição rígida, mas “inclui todas as restrições impostas pelo Poder Público aos indivíduos, em benefício do interesse coletivo, saúde, ordem pública, segurança, e ainda mais, os interesses econômicos e sociais”. Por exemplo, poder-se-ia dizer que, quando o Estado, através do poder de polícia, evita que um particular polua um rio, presta um serviço à coletividade, no sentido de que beneficia todos aqueles que seriam prejudicados pela poluição.

Nessa mesma linha de raciocínio, Villegas Basavilbaso¹¹⁷ sustenta que o poder de polícia “tem contornos indeterminados, estendendo-se para qualquer setor

¹¹⁴ “Poder **vinculado** ou regrado é aquele que o Direito Positivo – a lei – confere à Administração Pública para a prática de ato de sua competência, determinando os elementos e requisitos necessários à sua formalização. Poder **discricionário** é o que o Direito concede à Administração, de modo explícito ou implícito, para a prática de atos administrativos com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo. Discricionariedade é liberdade de ação administrativa, dentro dos limites permitidos em lei. Poder **hierárquico** é o de que dispõe o Executivo para distribuir e escalonar as funções de seus órgãos, ordenar e rever a atuação de seus agentes, estabelecendo a relação de subordinação entre os servidores do seu quadro de pessoal. Poder hierárquico e poder disciplinar não se confundem, mas andam juntos, por serem os sustentáculos de toda organização administrativa. O poder **disciplinar** é a faculdade de punir internamente as infrações funcionais dos servidores e demais pessoas sujeitas à disciplina dos órgãos e serviços da Administração. Poder **regulamentar** é a faculdade de que dispõem os Chefes do Executivo (presidente da República, governadores e prefeitos) de explicar a lei para sua correta execução, ou de expedir decretos autônomos sobre matéria de sua competência ainda não disciplinada por lei.” MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2009, p. 118 - 133.

¹¹⁵ CRETELLA JÚNIOR, J. *Op. cit.*, p. 542.

¹¹⁶ CAVALCANTI, T. B. **Tratado de direito administrativo**. 4. ed. Volume III, Rio - São Paulo: Freitas Bastos, 1960, p. 5, 7.

¹¹⁷ VILLEGAS BASAVILBASO *apud* CRETELLA JÚNIOR, J. *Op. cit.*, p. 542.

em que o bem-estar se encontre ameaçado. Instrumento do legislador, afasta o interesse privado diante dos interesses superiores da comunidade, garantidos pelas normas constitucionais.” Para Hely Lopes Meirelles¹¹⁸, o poder de polícia “é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”.

Já se disse, e convém repetir, que, tradicionalmente, a polícia, em sentido material, é conceituada a partir da posição de supremacia do Poder Público em impor limites à atuação dos particulares, a fim de preservar a ordem pública. Disso resulta, como aponta Hely Lopes Meirelles¹¹⁹, que o fundamento do poder de polícia está na supremacia geral que o Estado exerce em seu território sobre todas as pessoas, bens e atividades, “supremacia que se revela nos mandamentos constitucionais e nas normas de ordem pública, que a cada passo opõem condicionamentos e restrições aos direitos individuais em favor da coletividade, incumbindo ao Poder Público o seu policiamento administrativo”.

Em verdade, o que os grandes publicistas assinalam, uniformemente, é o poder que tem a Administração Pública de ditar e executar medidas restritivas do direito individual, em benefício do bem estar da coletividade e da preservação do próprio Estado. Esse poder é inerente a toda Administração e se reparte entre todas as esferas administrativas da União, dos Estados e dos Municípios. Essa conceituação doutrinária já passou para a legislação, valendo citar o Código Tributário Nacional que, em texto amplo e explicativo, dispõe que:

Art. 78. Considera-se **poder de polícia** a atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos¹²⁰.

Há uma acepção genérica, que envolve a fiscalização, levada a efeito pela Administração Pública em todos os campos de atividade, para que seja mantido o equilíbrio da sociedade, e uma acepção estrita, para situações particulares ou

¹¹⁸ MEIRELLES, H. L. *Op. cit.*, p. 133.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 135.

¹²⁰ BRASIL. Código Tributário Nacional, art. 78, parágrafo único. (Cf. *Vade Mecum*, 2010).

específicas. No sentido estrito, para a análise que se propõe aqui, busca-se o poder de polícia exercido pelo órgão policial.

Polícia, no caso, refere-se à possibilidade de fiscalizar e autorizar determinada atividade, limitando-a em razão do interesse público, relativo à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, entre outros. Isso equivale dizer que, quando o Estado pratica atos de investigação, após a prática de um fato delituoso está exercendo seu poder de polícia. A investigação não passa do exercício do poder cautelar que o Estado exerce, através da polícia, na luta contra o crime, para preparar a ação penal e impedir que se percam os elementos de convicção sobre o delito cometido. Cabe à autoridade policial, a tarefa de coligir o que se fizer necessário para a restauração da ordem jurídica violada pelo crime, em função do interesse punitivo do Estado.

Um exemplo claro do poder de polícia é quando a autoridade “apreende uma carteira de habilitação” por infração de trânsito ou quando “prende o motorista” por infração penal. No primeiro caso, pratica ato de Polícia Administrativa, de preservação da ordem pública em geral, principalmente prevenindo os delitos e as desordens, tendo como objeto a propriedade e a liberdade, predispondo-se a impedir ou paralisar atividades anti-sociais. No segundo, pratica ato de Polícia Judiciária, de investigação dos crimes e identificação de seus autores, para entregá-los à Justiça, após a apuração de suas condutas, em inquérito policial, tendo como objeto as pessoas que atentam contra as instituições e a sociedade, preordenando-se, assim, à apuração de infrações penais. De resto, a Polícia Administrativa rege-se por normas administrativas e a Polícia Judiciária, por normas processuais, como auxiliar da Justiça.

Portanto, a razão do poder de polícia é o interesse social e o seu fundamento está na Constituição e nas normas de ordem pública, que, a cada passo, deferem, expressa ou implicitamente, faculdades para a autoridade pública fiscalizar, controlar e restringir o exercício de direitos e atividades individuais em benefício da coletividade¹²¹. A finalidade do poder de polícia “é a proteção ao *interesse público* no seu sentido mais amplo” e os seus limites, “são demarcados

¹²¹ Desde que a conduta do indivíduo ou da empresa tenha repercussões prejudiciais à comunidade ou ao Estado, se sujeita ao poder de polícia preventivo ou repressivo. Assim, embora todo cidadão seja livre para estabelecer-se com uma indústria, não pode, entretanto, instalá-la em um bairro estritamente residencial. O poder da Administração Pública de limitar esse direito de instalar indústria chama-se poder de polícia.

pelo interesse social em conciliação com os direitos fundamentais do indivíduo assegurados na Constituição da República (art. 5º)¹²². Vale dizer, esses limites decorrem da Carta Magna, de seus princípios e da lei.

Dessa exposição, resulta evidente, pois, que o poder de polícia não é ilimitado para quem exerce atividade de Administração Pública, onde, naturalmente, estão inseridos os integrantes das organizações policiais, que não pode fazer ou deixar de fazer alguma coisa ao seu livre arbítrio. A despeito do escopo da lei, considera-se regular o exercício do poder de polícia “quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder”¹²³. Portanto, que a primeira condição de legalidade é a competência.

Sabe-se, enfim, que a missão primordial do Estado deve ser o bem comum, pois, para isso ele foi constituído. Contudo, “é missão a ser desempenhada por meio de uma legislação adequada, instituições e serviços capazes de controlar, ajudar e regular as atividades privadas e individuais da vida nacional, fazendo-as convergir para o bem comum”. É obvio que a atuação da polícia está demarcada pela norma jurídica, sujeita ao princípio da legalidade. Por essa razão, “a própria liberdade de ação do órgão policial, hoje, está adstrita à sua competência legal”¹²⁴. Daí por que o exercício do poder de polícia deve ter sempre em vista “o seu supremo objetivo de fazer concretizar o bem comum da coletividade administrada”¹²⁵.

Nesse passo, convém lembrar que, os Estados democráticos inspiram-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana. Por isso o equilíbrio a ser procurado entre a fruição dos direitos de cada um e os interesses da coletividade, em favor do bem comum, porque, como bem adverte Georges Ripert¹²⁶, “*el derecho no es absoluto, pues absolutismo es sinónimo de soberanía. No siendo el hombre soberano en la sociedad, el derecho que tiene es simplemente relativo*”. Portanto, “onde houver interesse relevante da coletividade ou do próprio Estado haverá, correlatamente, igual poder de polícia administrativa para a proteção desses interesses. É a regra, sem exceção”¹²⁷.

¹²² MEIRELLES, H. L. *Op. cit.*, p. 135 - 137.

¹²³ BRASIL. Código Tributário Nacional, art. 78, parágrafo único. (Cf. **Vade Mecum**, 2010).

¹²⁴ LAZZARINI, A. **Estudos de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 39.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 246.

¹²⁶ RIPERT, G. **El régimen democrático y el derecho civil moderno**. México: Publicaciones de la Universidad de Puebla, 1951, p. 189.

¹²⁷ MEIRELLES, H. L. *Op. cit.*, p. 137.

Segundo Hely Lopes Meirelles¹²⁸, o poder de polícia tem atributos específicos e peculiares ao seu exercício, quais sejam, a discricionariedade, a auto-executoriedade e a coercibilidade.

A discricionariedade se traduz na livre escolha, pela Administração, da oportunidade e conveniência de exercer o poder de polícia, bem como de aplicar as sanções e empregar os meios conducentes a atingir o fim colimado, que é a proteção de algum interesse público. Neste particular e desde que o ato de polícia administrativa se contenha nos limites legais, e a autoridade se mantenha na faixa de opção que lhe é atribuída, a discricionariedade é legítima. No uso da liberdade legal de valoração das atividades policiadas e na graduação das sanções aplicáveis aos infratores é que reside a discricionariedade do poder de polícia.

Por exemplo, se a lei permite a apreensão de mercadorias deteriorada e a sua inutilização pela autoridade sanitária, esta pode apreender e inutilizar os gêneros imprestáveis para a alimentação, sem nenhuma interferência de outro poder, inclusive do Judiciário, mas se a autoridade é incompetente para a prática do ato, ou se o praticou arbitrariamente sem prévia comprovação da imprestabilidade dos gêneros para sua destinação, ou se interdita o estabelecimento fora dos casos legais a sua conduta poderá ser impedida ou invalidada pela Justiça. Contudo, se a autoridade ultrapassar o permitido em lei, incidirá em abuso de poder, corrigível por via judicial. O ato de polícia fica sempre sujeito à invalidação pelo Poder Judiciário, quando praticado com excesso ou desvio de poder.

“A *auto-executoriedade*, ou seja, a faculdade de a Administração decidir e executar diretamente sua decisão por seus próprios meios, sem intervenção do Judiciário, é outro atributo do poder de polícia”¹²⁹. A Administração impõe diretamente as medidas ou sanções de Polícia Administrativa, principiando geralmente com a multa, e se escalonando em penalidades mais graves, como a vedação de localização de indústrias ou de comércio em determinadas zonas; a inutilização de gêneros, a proibição de fabricação ou comércio de certos produtos, independentemente de mandado judicial. Assim, por exemplo, quando a prefeitura encontra uma edificação irregular ou oferecendo perigo à coletividade, ela embarga diretamente a obra e promove a sua demolição, se for o caso, por determinação própria, sem necessidade de ordem judicial para essa interdição e demolição.

¹²⁸ MEIRELLES, H. L. *Op. cit.*, p.138.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 139.

E finalmente, a *coercibilidade*, que é “a imposição coativa das medidas adotadas pela Administração”¹³⁰, independentemente da autorização judicial, haja vista ser aquela que determina, e faz executar, as medidas de força que se tornarem necessárias, para a execução do ato ou aplicação da penalidade administrativa resultante do exercício do poder de polícia. O poder de polícia, ao manifestar-se, de modo concreto, pela ação policial não pode ferir as liberdades públicas, como observa Cretella Júnior¹³¹:

As faculdades de autodeterminação, individuais ou coletivas, declaradas, reconhecidas e garantidas pelo Estado, mediante as quais os respectivos titulares escolhem modos de agir, dentro de limites traçados pelo Poder Público. Erguem-se, desse modo, as *liberdades públicas* como barreiras intransponíveis, que o *poder de polícia*, ao exercer-se, deve respeitar.

Segundo o que foi dito, se apreende que poder de polícia é a faculdade da Administração Pública para manter o equilíbrio social, visando ao bem coletivo e à manutenção do próprio Estado, também exercido pelos órgãos policiais em matéria que lhe seja própria, em suas áreas de atribuições e nos termos permitidos em lei. Nesse sentido, pois, os limites do poder de polícia abrangem “todas as atividades e interesses humanos, e a sua legitimidade pressupõe apenas a necessidade de restabelecer o equilíbrio jurídico, social, moral ou econômico, atingido pelo exercício de direitos individuais”¹³². Assim, a atuação policial tem seus limites na Constituição e também na legislação que regulamenta sua atividade.

Por fim, releva destacar que a polícia brasileira está sob a jurisdição do Poder Executivo, e não do Poder Judiciário, ao contrário do que ocorre com as polícias de outros países. Mas a posição jurídica, tanto do Estado (e da Administração) quanto dos cidadãos, é constitucionalmente determinada: “não há poder daquele nem direitos destes que não tenham o seu fundamento na Constituição”¹³³. Seguem essa regra a polícia, enquanto parte da Administração Pública, as autoridades e os agentes policiais, todos igualmente subordinados à Constituição e à lei. “A polícia não corresponde a um poder autônomo, pois, em sendo atividade, traduz-se no exercício de poderes que, nos termos constitucionais, a lei atribui às entidades incumbidas de exercer tal função”¹³⁴.

¹³⁰ MEIRELLES, H. L. *Op. cit.*, p. 140.

¹³¹ CRETELLA JÚNIOR, J. *Op. cit.*, p. 543.

¹³² CAVALCANTI, T. B. *Op. cit.*, p. 6.

¹³³ NERY JÚNIOR, N.; NERY, R. M. A. **Constituição federal comentada e legislação constitucional**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 605.

¹³⁴ *Ibid.*

CAPÍTULO 2 – SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRO

“A polícia tem um papel a desempenhar, mas não é um papel exclusivo, ele é partilhado.”

Bonnemaison

Neste capítulo trata-se de descrever, de forma sucinta e numa perspectiva histórico-jurídica, a estrutura organizativa das Corporações Policiais que compõem o sistema de segurança pública brasileiro, estabelecido pela atual Constituição da República Federativa do Brasil, salientando os seus aspectos jurídicos e os dispositivos constitucionais comuns a todas as polícias do país. Consideram-se as características da polícia como instituição, apresentando-se o funcionamento, as peculiaridades, funções e atribuições de cada instituição policial estudada, a definição de objetivos, os princípios constitucionais e institucionais que os justificam, bem como os instrumentos jurídicos de que dispõe o Estado para mantê-los em benefício dos cidadãos, da sociedade e do próprio Estado.

2.1 ORGANIZAÇÃO DAS CORPORações POLICIAIS NO BRASIL

Para entender a atual estrutura policial brasileira, que, historicamente, apresenta certa complexidade organizativa e funcional, é necessário ter em conta a forma de Estado, determinada pela Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. Consagrando a forma federativa de Estado, a organização político-administrativa do Brasil compreende, como entidades autônomas, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (art. 18), e é observada na divisão de atribuições da polícia entre os níveis federal, estadual e municipal.

O objetivo fundamental da segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos órgãos de polícia federal e estadual, enumerados no artigo 144 da Constituição, a qual adotou o sistema policial descentralizado e reconheceu, aos Municípios, a faculdade de criar suas próprias guardas municipais destinadas à proteção dos bens, serviços e instalações. Logo, os serviços prestados pelas Instituições Policiais no Brasil são executados por Corporações organizadas nos três níveis de governo, cabendo-lhes o exercício das

três ações básicas voltadas para a paz social: a manutenção da ordem, a proteção do cidadão e o combate ao crime.

Nos Estados, a primeira ação, isto é, a manutenção da ordem, cabe à Polícia Militar, que é a Força Pública e reserva do Exército, cuja missão primeira é garantir a vontade política do Estado federado, o cumprimento das garantias constitucionais e a prática da Justiça. As demais ações constituem a atividade policial propriamente dita.

Para além da composição ensejada pelo primado federativo, existe uma estrutura organizativa dividindo a Corporação Policial em Civil e Militar. É feita, também, a distinção entre a atividade de policiamento preventivo-investigativo, cabível normalmente à Polícia Judiciária – de atribuição da Polícia Federal, no âmbito da União, e da Polícia Civil, nos Estados – e a atividade de policiamento preventivo-ostensivo, cabível à Polícia Administrativa – de atribuição da Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar, nos Estados; das Polícias Rodoviária e Ferroviária Federal, de acordo com a área específica de tutela, no âmbito da União; e das Guardas Municipais, nos Municípios.

As organizações policiais submetem-se aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que regem a Administração Pública. O exercício da função policial, por suas características e finalidades, fundamenta-se nos princípios da hierarquia e disciplina – base institucional de todas as polícias brasileiras – e no cumprimento das leis, regulamentos e normas de serviço.

O artigo 144 da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, aqui transcrito literalmente, sintetiza os sete órgãos policiais que compõem o sistema de segurança pública e policial brasileiro.

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 Cíveis;

V – Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares.

§ 1º A **Polícia Federal**, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I – apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades

autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II – prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III – exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

IV – exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A **Polícia Rodoviária Federal**, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º A **Polícia Ferroviária Federal**, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§ 4º Às **Polícias Civis**, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º Às **Polícias Militares** cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos **Corpos de Bombeiros Militares**, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º As Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as Polícias Civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º Os Municípios poderão constituir **guardas municipais** destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

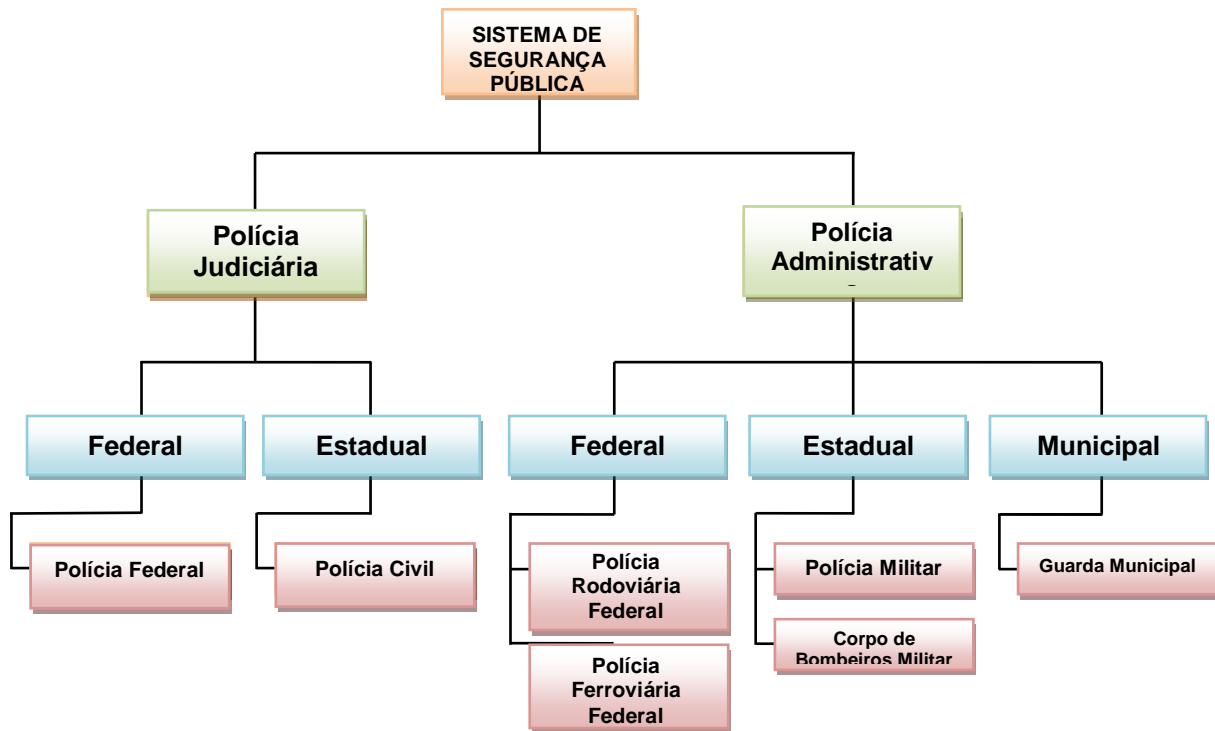
§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39. [Grifo nosso].

Ao contrário do que se poderia imaginar, na superação de um regime fortemente militarizado por um de face democrática, deu-se guarida, no seio do texto constitucional, a todas as organizações policiais já existentes, além de ter-se acrescentado aquelas de âmbito municipal: as Guardas Municipais. Cada uma dessas organizações conta com suas leis orgânicas, sendo administrada, ainda, por incontáveis atos emanados das respectivas Secretarias de Estado da Segurança Pública e do Ministério da Justiça. Contudo, todas elas têm um ponto em comum: o atrelamento ao Poder Executivo.

Por ser o Estado o titular da ação penal, fornece ele todos os meios necessários para que a Justiça possa obter as informações necessárias ao julgamento do ilícito penal. Sendo assim, tem no sistema de segurança pública (Figura 1), um dos pontos fundamentais de coleta dessas informações, para subsidiar a Justiça quanto às investigações. Evidentemente, este sistema tem outras

atribuições importantes, como a de polícia preventiva, no sentido de evitar que os crimes venham a ocorrer.

Figura 1 – Sistema de Segurança Pública Brasileiro.



Fonte: Elaboração da autora.

Na esfera federal, o sistema de segurança pública brasileiro, é composto pelo Departamento de Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal.

O Departamento de Polícia Federal é subordinado diretamente ao Ministério da Justiça, sendo encarregado do policiamento preventivo e repressivo no âmbito da Polícia Judiciária Federal, exceto aquela de natureza militar. A Polícia Rodoviária Federal tem como função o policiamento ostensivo e patrulhamento das rodovias federais do país; é também vinculada ao Ministério da Justiça, por intermédio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), encarregada de estudar as políticas de segurança pública em todo o país, traçando procedimentos básicos e normatizando ações comuns. Já a Polícia Ferroviária Federal, criada pela atual Constituição, e ainda não completamente estruturada, tem a missão de policiamento ostensivo das ferrovias federais.

Na esfera estadual existem as Secretarias de Segurança Pública¹, integradas, na sua maioria, pelas Polícias Cíveis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares. Em consequência do modelo policial brasileiro, a Polícia Civil (Judiciária ou Repressiva), é encarregada de investigar os crimes ocorridos, subsidiando a Justiça com uma peça preliminar, que já se disse, e convém repetir, denominada inquérito policial. A Polícia Militar (Administrativa ou Ostensiva) é encarregada do policiamento ostensivo e preventivo. O Corpo de Bombeiros Militar é encarregado das atividades inerentes ao desempenho da função específica e, em alguns Estados, de defesa civil.

De último, na esfera municipal, existem as Guardas Municipais, que são legalmente autorizadas a proteger os bens, serviços e instalações públicas. A proteção de serviços envolve as atribuições de controle de trânsito e de apoio à fiscalização. Portanto, prestadoras de serviços policiais, pois, em ambos os casos, os seus integrantes se defrontam com ilícitos penais.

2.2 POLÍCIA JUDICIÁRIA FEDERAL

A Polícia Federal

A origem da Polícia Federal está na organização administrativa da antiga sede do Distrito Federal, na cidade do Rio de Janeiro. O serviço de polícia (administrativa e judiciária) era regido pelo regulamento policial, decreto nº 6.440, de 30 de março de 1907, que criou o Corpo de Investigações e Segurança Pública, dirigido por um chefe de polícia, com a finalidade de prevenção, investigação e vigilância policial, sob a inspeção suprema do presidente da República e superintendência do ministro da Justiça e Negócios Interiores, dirigido por um chefe de polícia. O Distrito Federal foi então dividido em 28 distritos policiais, classificados em três entrâncias que obedeciam à população de cada distrito, sob a jurisdição de

¹ Com as várias iniciativas que vêm sendo tomadas em muitos Estados, o nome de Secretaria de Segurança Pública está sendo modificado para “Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social”, ou “Secretaria de Defesa Social”, ou “Secretaria de Segurança e Cidadania” o que traduz uma mudança de conteúdo, principalmente no tocante à função policial. Mudança esta de caráter evidentemente democrático, pois que coloca como prioridade a defesa do corpo social e a garantia do exercício da cidadania mais do que a defesa do Estado e a manutenção da ordem burguesa, tão característica dos períodos anteriores.

um delegado de polícia, auxiliado pelos comissários e subordinado ao chefe de polícia.

Em 10 de janeiro de 1933, foi criada a Delegacia Especial de Segurança Política e Social (DESPS)², diretamente subordinada à Chefia de Polícia do Distrito Federal. Essa delegacia possuía uma tropa de elite, denominada de Polícia Especial, cujo objetivo era de coibir comportamentos políticos divergentes, considerados capazes de comprometer “a ordem e a segurança pública”. Constava entre as suas atribuições examinar publicações nacionais e estrangeiras e manter dossiês de todas as organizações políticas e indivíduos considerados “suspeitos”.

Em 1944, a Polícia Civil do Distrito Federal foi transformada em Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP)³, diretamente subordinado ao ministro da Justiça e Negócios Interiores e dirigido por um chefe de polícia, que tinha a seu cargo, no Distrito Federal, os serviços de polícia e segurança pública e, no Território Nacional, os de polícia marítima, aérea e de fronteiras. Foi, também, atribuída competência ao DFSP⁴ para a apuração das infrações penais que atentassem contra a personalidade internacional, a estrutura e a segurança do Estado, a ordem social e a organização do trabalho; das questões referentes à entrada, permanência ou saída de estrangeiros do território nacional; dos crimes contra a fé pública e crimes contra a Administração Pública, quando a interessada fosse a Fazenda Nacional; e, ainda, quanto ao comércio clandestino ou facilitação do uso de entorpecentes.

Na execução de suas atividades prestava cooperação aos serviços de polícia estaduais, especialmente relacionados com a segurança nacional ou a estrutura das instituições. Estabelecendo-se que as secretarias ou departamento de segurança e chefaturas de polícia dos Estados receberiam orientação do DFSP sobre assuntos de ordem política e social, relacionados com a segurança pública do país. A DESPS tornou-se, então, a Divisão de Polícia Política e Social, com duas

² BRASIL. **Decreto nº 22.332, de 10 de janeiro de 1933**. Reajusta o serviço policial do Distrito Federal e dá outras providências.

³ BRASIL. **Decreto-lei nº 6.378, de 28 de março de 1944**. Transforma a Polícia Civil do Distrito Federal em Departamento Federal de Segurança Pública e dá outras providências. Pouco tempo depois, foi aprovado o seu Regimento, através do decreto nº 19.476, de 21 de agosto de 1945 que definiu, com maior clareza e segurança, as atribuições e as competências dos vários órgãos da administração policial (autoridades e auxiliares).

⁴ BRASIL. **Decreto-lei nº 9.353, de 13 de junho de 1946**. Dispõe sobre as atribuições do Departamento Federal de Segurança Pública. Posteriormente, a Constituição do Brasil de 1946 determinou que caberia à União “superintender, em todo território nacional, os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteiras”.

delegacias, uma responsável pela matéria política e outra pela matéria social. Com essa transformação, foi, então, criada a Polícia Federal e, concomitantemente, foi também criada a Escola de Polícia.

Na segunda metade da década de 1950, a futura Capital da República Federativa do Brasil já se encontrava em fase de construção acelerada e para centralizar os trabalhos, criou-se a Companhia Urbanizadora da Nova Capital, ou simplesmente Novacap. O então presidente da Novacap solicitou, ao governo do Estado de Goiás, providências para legalizar a polícia de Brasília, já existente em organismo denominado Divisão de Segurança Pública, pois, a população crescia desordenadamente, em uma “cidade” cuja administração ainda não se havia estabelecido oficialmente. Assim, fez-se necessária a criação de uma força policial organizada, levando-se em conta o afluxo de aventureiros chegados a Brasília, de todas as partes do país.

Em 1958, foi, então, legalizada a criação do Departamento Regional de Polícia de Brasília (DRPB), ao qual se subordinava a Guarda Civil Especial de Brasília (GEB), permanecendo assim até a inauguração da Capital Federal, ocasião em que o DRPB foi incorporado ao DFSP. A GEB foi criada pelo governo de Goiás, em convênio com o governo federal, o qual financiava o pagamento dos policiais da Novacap quando Brasília estava em construção. “Em 1960 a GEB contava com o efetivo de sete oficiais, 23 sargentos, 58 cabos, 325 soldados, perfazendo o total de 413 homens, responsáveis pelo policiamento das festividades de inauguração”⁵.

Com a inauguração da nova Capital do Brasil, em 21 de abril de 1960, todos os órgãos dos poderes da República Federativa do Brasil foram transferidos para Brasília. O DFSP⁶ passou a realizar os serviços de policiamento de caráter local, constituído do Serviço de Polícia Metropolitana, mas o efetivo era insuficiente para manter a segurança pública e o DFSP fez, então, o aproveitamento dos funcionários da GEB. Em 31 de dezembro do mesmo ano, ocorre a criação da Academia Nacional de Polícia, cujo objetivo era formar policiais e peritos em técnicas policiais avançadas; aperfeiçoar e atualizar policiais formados; manter intercâmbio com associações congêneres nacionais e internacionais; promover congressos e seminários policiais.

⁵ LACERDA, P. F. da C. (Dir.). *Op. cit.*, p. 44.

⁶ BRASIL. **Lei nº 3.752, de 14 de abril de 1960**. Dita normas para a convocação da Assembleia Constituinte do Estado da Guanabara e dá outras providências.

Em 1962, o Brasil ingressa na Interpol⁷, criando, no DFSP, o Serviço de Polícia Criminal Internacional, com a atribuição de centralizar, coordenar e difundir, em todo o país, informações referentes à criminalidade no âmbito internacional, bem como promover medidas para a sua prevenção e repressão.

Em 1964, o DFSP foi reorganizado com efetivo cunho federal e com capacidade de atuação em todo o território nacional, diretamente subordinado ao ministro da Justiça e Negócios Interiores⁸ (hoje ministro de Estado da Justiça). Em seguida foi aprovada a lei nº 4.878, de 03 de dezembro de 1965, dispondo sobre as peculiaridades do regime jurídico dos funcionários públicos civis da União e do Distrito Federal, ocupantes de cargos de atividade policial. Dois anos depois, o DFSP passa a denominar-se Departamento de Polícia Federal (DPF)⁹, com estrutura definida e regimento interno aprovado.

Em 1973 é estabelecida a competência DPF em todo o território¹⁰ nacional, para executar os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteiras e com exclusividade, as funções de Polícia Judiciária da União; prevenir e reprimir crimes contra a organização do trabalho ou decorrentes de greves; de tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins; nas condições previstas no artigo 5º do Código

⁷ BRASIL. **Decreto nº 1.380, de 11 de setembro de 1962**. Cria, no Departamento Federal de Segurança Pública, o Serviço de Polícia Criminal Internacional. A Organização Internacional de Polícia Criminal, mundialmente conhecida pela sua sigla OIPC/Interpol ou apenas Interpol - *International Criminal Police Organization*, criada em 1923, trabalha para facilitar a cooperação mútua entre os organismos policiais de vários países, bem como registrar informações sobre os delitos e delinquentes internacionais, particularmente os relacionados com o crime organizado de ramificações transnacionais. A finalidade dessa organização é garantir e promover a mais ampla assistência mútua entre as autoridades de polícia criminal, além de criar e desenvolver instituições que possam contribuir eficazmente para a prevenção e repressão de crimes internacionais de direito comum e, ao mesmo tempo, respeitar os direitos humanos e as leis nacionais dos países membros, sendo proibida a sua intervenção em assuntos de caráter político, militar, religioso ou racial.

⁸ BRASIL. **Lei nº 4.483, de 16 de novembro de 1964**. Reorganiza o Departamento Federal de Segurança Pública, e dá outras providências.

⁹ BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. A Constituição Federal de 1967 dispôs sobre a competência da União de organizar e manter a Polícia Federal. A emenda constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969, manteve as mesmas atribuições.

¹⁰ A expressão território deve ser entendida em seu sentido jurídico, que alcança todo o espaço – terrestre, fluvial, marítimo e aéreo – onde o Brasil é soberano. Compreende, assim, todo o solo delimitado por suas fronteiras externas, as porções de terra separadas da parte principal, bem como os rios e lagos interiores. Tratando-se de rios ou lagos fronteiriços, também chamados exteriores, a soberania costuma ser fixada por tratados ou convenções. Quanto ao mar territorial, seus limites foram fixados em 200 milhas náuticas, contadas a partir da baixa-mar. Como espaço aéreo, entende-se todo aquele acima do território brasileiro (incluindo o mar territorial). DELMANTO, C. **Código penal comentado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1991, p. 11.

Penal¹¹ brasileiro, quando solicitado pelas autoridades estaduais ou ocorrer interesse da União.

Em 1985, cria-se, no quadro permanente do DPF, a carreira policial federal, composta de cargos de delegado de polícia, perito criminal, censor, escrivão, agente e papiloscopista¹². Dois anos depois, é sancionada a lei que dispõe sobre o ingresso nas diversas categorias funcionais da carreira policial federal¹³.

Finalmente, em 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil, ao tratar da segurança pública, erige a Polícia Federal em órgão constitucional, instituído por lei, organizado e mantido pela União, definindo a sua competência no artigo 144, § 1º, incisos I a IV e no artigo 1º do decreto federal nº 73.332, de 19 de dezembro de 1973, no que for compatível com a Carta Magna.

A Secretaria de Polícia Federal é estruturada em Departamento de Polícia Federal (DPF) e Departamento de Assuntos de Segurança Pública (DASP).

O DPF é estruturado em carreira, com autonomia administrativa e financeira, diretamente subordinado ao ministro da Justiça. Sua finalidade é executar, especificamente, em todo o território nacional, atribuições previstas na Constituição e na legislação complementar. Dispõe de uma estrutura funcional que permite planejamento, coordenação e controle centralizados e execução descentralizada. (Figura 2). Ao DASP compete gerenciar as atividades relacionadas à área de segurança pública; dar apoio técnico, administrativo, orçamentário e financeiro ao gabinete da secretaria e prover os serviços da Secretaria-Executiva do Conselho Nacional de Segurança Pública¹⁴.

¹¹ BRASIL. **Código Penal - Art. 5º**. Aplica-se a lei brasileira, *sem prejuízo de convenções, tratados e regras de direito internacional*, ao crime cometido no território nacional.

§ 1º Para os efeitos penais, consideram-se como *extensão do território nacional* as embarcações e aeronaves brasileiras, de natureza pública ou a serviço do governo brasileiro, onde quer que se encontrem, bem como as aeronaves e as embarcações brasileiras, mercantes ou de propriedade privada, que se achem, respectivamente, no espaço aéreo correspondente ou em alto-mar.

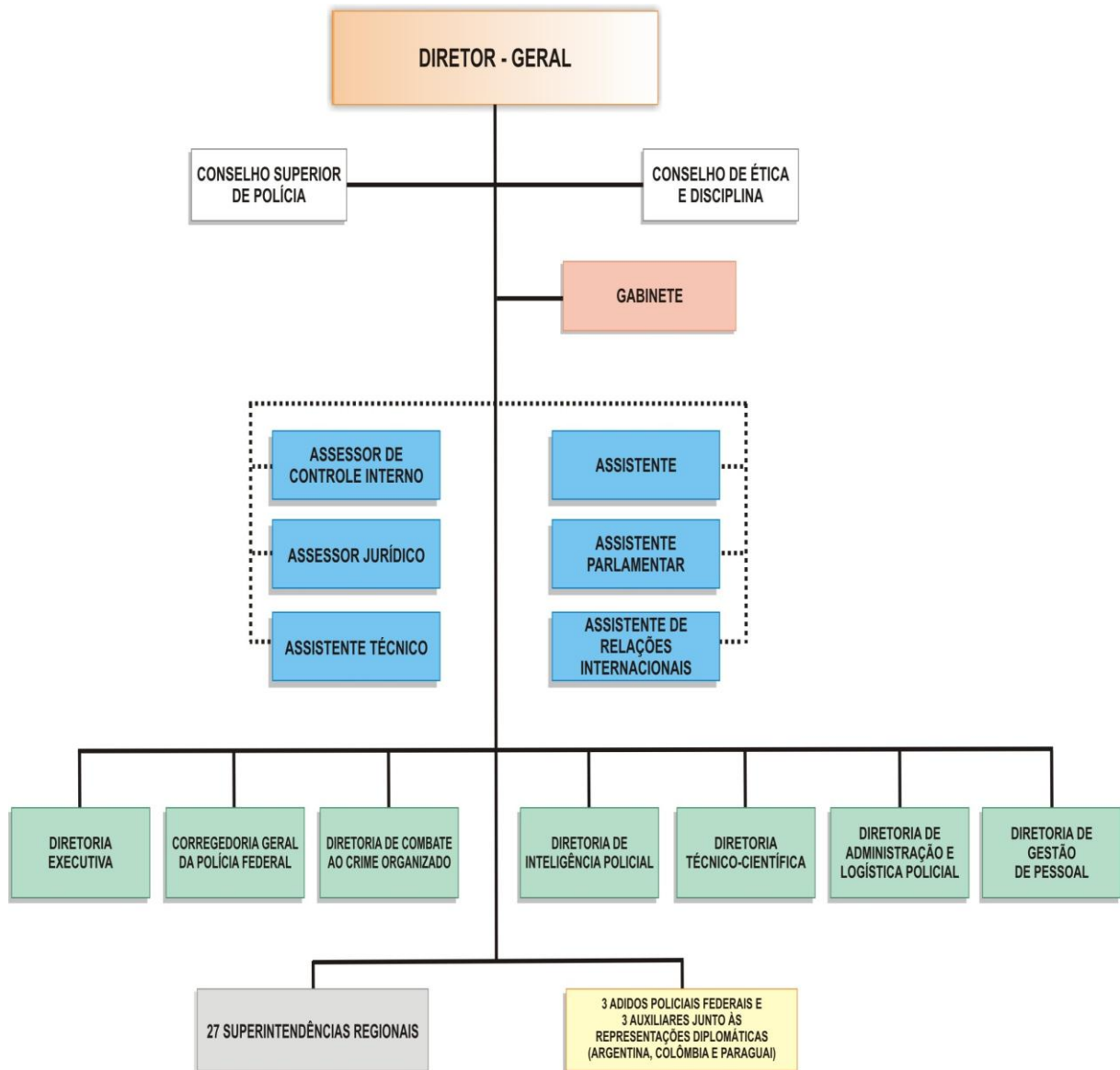
§ 2º É também aplicável a lei brasileira aos crimes praticados a bordo de aeronaves ou embarcações estrangeiras de propriedade privada, achando-se aquelas em pouso no território nacional ou em vôo no espaço aéreo correspondente, e estas em porto ou mar territorial do Brasil.

¹² BRASIL. **Decreto-lei nº 2.251, de 26 de fevereiro de 1985**. Dispõe sobre a criação da Carreira Policial Federal e seus cargos, fixa os valores de seus vencimentos e dá outras providências.

¹³ BRASIL. **Decreto-lei nº 2.320, de 26 de janeiro de 1987**. Dispõe sobre o ingresso nas categorias funcionais da Carreira Policial Federal e dá outras providências.

¹⁴ BRASIL. **Decreto nº 99.269, de 31 de maio de 1990**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento de órgãos do Ministério da Justiça e dá outras providências; decreto nº 2.315, de 04 de setembro de 1997. Altera dispositivos do Decreto nº 1.796, de 24 de janeiro de 1996, que aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Justiça.

Figura 2 – Organograma do Departamento de Polícia Federal.



Fonte: Departamento de Polícia Federal - *60 Anos a Serviço do Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça, 2004.

2.2.1 Estrutura Organizacional

O Departamento de Polícia Federal (DPF) tem uma estrutura que possibilita o desempenho de suas funções em um país como o Brasil, cuja dimensão territorial, as extensões de suas fronteiras, as distâncias, as diferenças geográficas e geopolíticas, por si só, significam uma considerável complexidade. Tudo isso exige grande poder de organização e policiais altamente preparados.

Unidades Centrais

Ao Diretor-Geral do DPF compete, além de outras atribuições¹⁵, coordenar, orientar e decidir sobre as atividades do departamento, determinando objetivos, políticas e metas prioritárias, de acordo com as diretrizes de política de segurança pública estabelecidas pelo Ministério da Justiça; indicar ao ministro da Justiça os policiais federais para as funções de adido junto às representações diplomáticas brasileiras no exterior; e supervisionar a troca de informações com entidades congêneres e com organizações internacionais que mantenham acordos, convênios e tratados com o Brasil, na área policial.

O Escritório Central Nacional da Interpol é subordinado diretamente ao diretor-geral, alçado à condição de Divisão de Polícia Criminal Internacional. É representado pela coordenação-geral de Polícia Criminal Internacional, subordinada à Diretoria-Executiva do DPF, possuindo 27 representações regionais.

Os policiais federais acreditados nas missões brasileiras permanentes ou transitórias no exterior serão considerados adidos e são subordinados, administrativamente, aos chefes das missões diplomáticas e vinculados administrativamente à direção-geral e tecnicamente à Polícia Criminal Internacional. São atribuições dos adidos¹⁶ policiais, entre outras, assessorar o chefe da missão diplomática em assuntos técnicos profissionais de natureza policial judiciária e segurança pública; agilizando o intercâmbio de informações, dados técnicos, notícias, experiências e tecnologias relativas à segurança pública, visando ao interesse comum de prevenção e repressão a ilícitos penais e comunicando de imediato as unidades centrais e descentralizadas todo evento ou fato de natureza policial que possa ter repercussão no Brasil.

¹⁵ Compete, ainda, expedir portarias, instruções normativas e de serviço; firmar contratos e convênios com entidades de direito público e privado; movimentar recursos orçamentários e financeiros consignados ao departamento; aprovar o plano de ensino e demais atividades da Academia Nacional de Polícia; determinar a instauração de processo administrativo-disciplinar, de inquérito policial e outras providências para a apuração de irregularidades; elogiar e aplicar penas disciplinares; participar dos encontros, congressos, reuniões e discussões internacionais de interesse do departamento; homologar o resultado final de concurso público realizado pela Academia Nacional de Polícia; avocar a decisão de assuntos de natureza policial ou administrativa, e comunicar-se, diretamente, com autoridades civis e militares, no nível de suas atribuições; apresentar ao ministro de Estado da Justiça o relatório anual das atividades; praticar outros atos administrativos necessários ao cumprimento das competências do departamento.

¹⁶ BRASIL. Ministério da Justiça. **Instrução Normativa nº 001/2009 - DG/DPF, de 27 de janeiro de 2009**. Brasília: Departamento de Polícia Federal, Boletim de Serviço Nº 019, 28 jan. 2009.

O Conselho Superior de Polícia é uma entidade de deliberação coletiva, destinada a orientar as atividades policiais e administrativas em geral, e examinar assuntos de alta relevância. É presidido pelo diretor-geral, e é composto pelos diretores da diretoria-executiva, corregedor-geral da Polícia Federal, da diretoria de combate ao crime organizado, da diretoria de inteligência policial, da diretoria técnico-científica, da diretoria de gestão de pessoal, da diretoria de administração e logística policial, e até cinco superintendentes regionais, de livre escolha do diretor-geral. Reúne-se, ordinariamente, uma vez por semestre e, extraordinariamente, por convocação de seu presidente.

O Conselho de Ética e Disciplina é um ente colegiado, destinado a apreciar e a orientar os assuntos de ética e disciplina de alta relevância e repercussão, envolvendo dirigentes e integrantes da carreira policial federal. É presidido também pelo diretor-geral, tendo como membros os mesmos que compõem o Conselho Superior de Polícia e reúne-se por convocação de seu presidente.

Compete ao Gabinete e ao chefe de Gabinete, inteirar-se dos assuntos a serem submetidos à decisão do diretor-geral, proceder ao devido encaminhamento para solução; organizar a agenda de despachos, audiências, solenidades e viagens do diretor-geral; providenciar a publicação, em boletim de serviço, de matéria que lhe for encaminhada; e supervisionar as atividades das unidades subordinadas ao Gabinete e seu relacionamento com os órgãos públicos e privados em geral.

Ao Diretor da Diretoria Executiva (DIREX)¹⁷ incumbe, entre tantas outras atividades, supervisionar, orientar e disciplinar o funcionamento do serviço de segurança do edifício sede; tomar conhecimento das ocorrências registradas pelo chefe da equipe de plantão, adotando, de imediato, as providências que se fizerem necessárias; autorizar a aquisição de armas e munições para empresas de segurança e o credenciamento de empresas de transporte internacional; conceder licenças de funcionamento de empresas de segurança privada e de transporte de valores; e prestar apoio técnico ao diretor-geral nas atividades de supervisão das unidades descentralizadas vinculadas à sua área de atuação.

¹⁷ Integram a DIREX as coordenações de aviação operacional, de operações especiais de fronteiras, coordenações-gerais de controle de segurança privada e de polícia fazendária; divisões de repressão a crimes fazendários, previdenciários e contra o meio ambiente e patrimônio histórico; unidade de repressão a crimes cibernéticos; coordenação-geral de polícia de imigração; divisões de passaportes, de cadastro e registro de estrangeiros, de controle de imigração e divisão policial de retiradas compulsórias; coordenação-geral de defesa institucional; comando de operações táticas e serviço de segurança aeroportuária.

A Corregedoria-Geral da Polícia Federal (COGER)¹⁸ é o órgão competente para elaborar normas orientadoras das atividades de Polícia Judiciária e orientar as unidades descentralizadas na interpretação e no cumprimento da legislação pertinente às atividades policiais; elaborar os planos de correições periódicas; receber queixas ou representações sobre faltas cometidas por servidores em exercício no Departamento de Polícia Federal; controlar e fiscalizar os trabalhos das comissões de disciplina; coletar dados estatísticos das atividades de polícia; e apurar as irregularidades e infrações cometidas por servidores do departamento.

Compete à Diretoria de Combate ao Crime Organizado (DCOR) aprovar normas gerais relativas às atividades de prevenção e repressão aos crimes de sua competência; controlar as atividades de repressão ao tráfico ilícito de entorpecentes e de combate ao crime organizado; executar operações policiais relacionadas a crimes cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme; e elaborar diretrizes específicas de planejamento operacional relativas à sua competência.

A Diretoria de Inteligência Policial (DIP) tem como missão planejar e coordenar as atividades de inteligência em assuntos de interesse e competência do departamento; compilar, controlar e analisar dados de inteligência, submetendo-os à apreciação do diretor-geral para deliberação; e planejar e executar operações de contrainteligência e antiterrorismo.

São as principais atribuições da Diretoria Técnico-Científica (DITEC), planejar, dirigir, coordenar, orientar, controlar e executar as atividades de identificação humana, relevantes para procedimentos pré-processuais e judiciais, quando solicitado por autoridade competente, além de centralizar informações e impressões digitais de pessoas indiciadas em inquéritos policiais ou acusadas em processos criminais no território nacional e de estrangeiros sujeitos a registro no Brasil; desenvolver projetos e programas de estudo e pesquisa no campo da identificação; emitir passaportes; pesquisar e difundir estudos técnico-científicos no

¹⁸ Integram a COGER a coordenação-geral de polícia de repressão e entorpecentes e as divisões de controle de produtos químicos, de repressão ao tráfico ilícito de armas e a crimes financeiros.

campo da criminalística. Integram a DITEC o Instituto Nacional de Identificação¹⁹ e o Instituto Nacional de Criminalística²⁰.

Atualmente, no Brasil, a identificação oficial (civil e criminal) é exercida pelos órgãos de identificação, vinculados às Secretarias de Estado de Segurança Pública, na sua maioria, no quadro da Polícia Civil. No âmbito federal, o Instituto Nacional de Identificação, por meio de convênios com as Secretarias de Estado de Segurança Pública, centraliza e dissemina as informações criminais das unidades da federação e centraliza as informações digitais de todos os estrangeiros registrados no país.

A Diretoria de Administração e Logística Policial (DLOG) tem como principal finalidade propor diretrizes para o planejamento da ação global e, em articulação com as demais unidades, elaborar planos e projetos anuais e plurianuais e desenvolvendo estudos destinados ao seu contínuo aperfeiçoamento. É composta pelas coordenações de orçamento e finanças e de administração, e a comissão permanente de avaliação de documentos.

À Diretoria de Gestão de Pessoal (DGP) compete planejar, coordenar, executar e controlar as atividades concernentes ao sistema pessoal civil da administração federal. Conta com a coordenação de recursos humanos e a Academia Nacional de Polícia²¹, cuja missão primordial é formar e especializar profissionais de segurança pública para exercerem, com excelência, suas atribuições, bem como formular e difundir a doutrina policial em defesa da sociedade. Além disso, proporciona apoio e treinamento a servidores de diferentes órgãos públicos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e desenvolve projetos de atualização e pesquisa em segurança pública e, cursos de formação aos integrantes da Polícia Federal.

¹⁹ Ao Instituto Nacional de Identificação compete coordenar, orientar e controlar as atividades de identificação humana no âmbito do departamento de Polícia Federal; centralizar informações e impressões digitais de pessoas indiciadas em inquéritos ou acusadas em processos criminais no território nacional; centralizar as individuais datiloscópicas dos estrangeiros sujeitos a registro no Brasil; realizar perícias papiloscópicas; e expedir folhas de antecedentes criminais às autoridades policiais, militares e judiciárias.

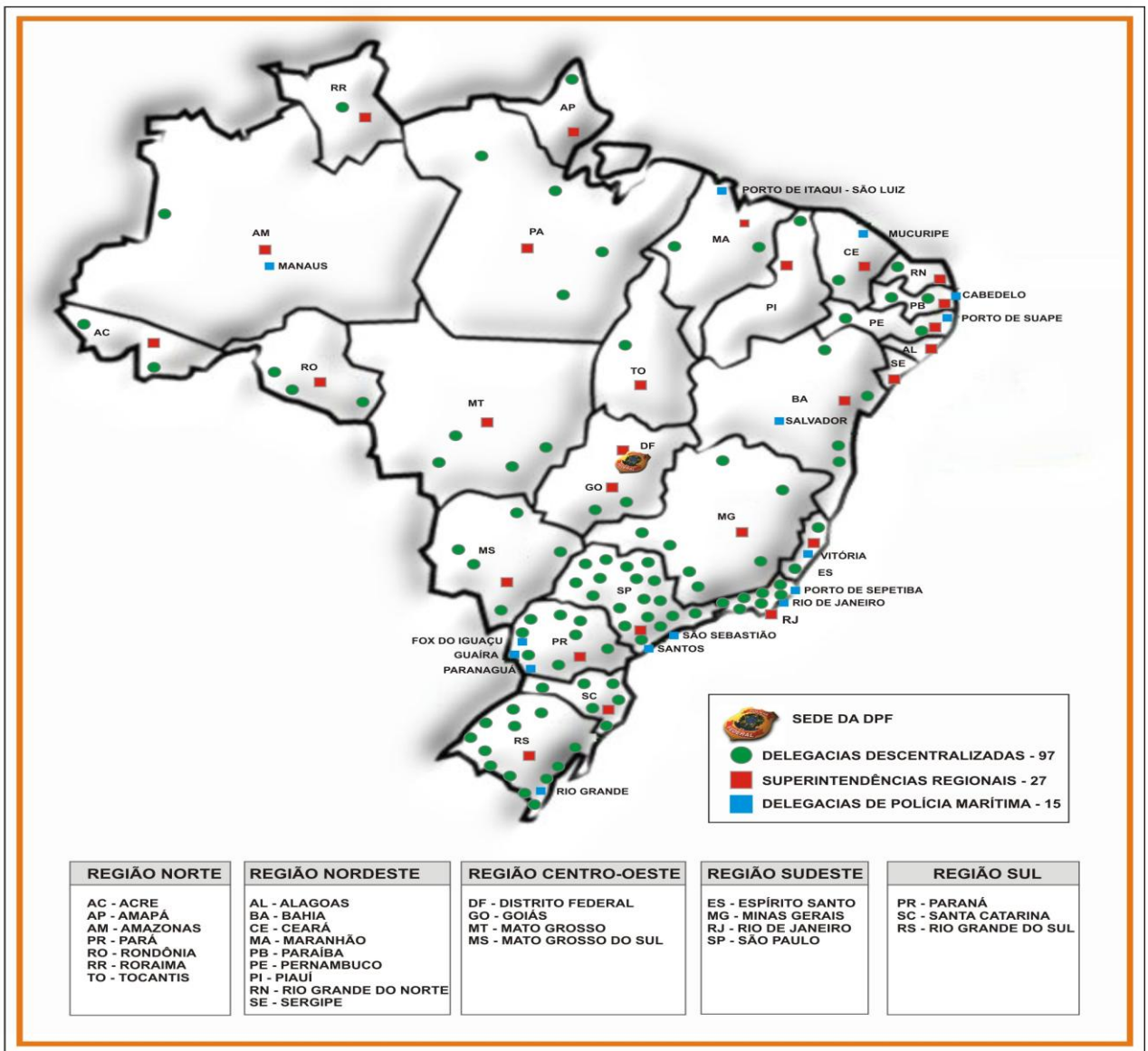
²⁰ Ao Instituto Nacional de Criminalística compete coordenar, orientar, controlar e avaliar as atividades de criminalística dos órgãos centrais e descentralizados; planejar, coordenar, supervisionar, orientar, controlar e executar as atividades técnico-científicas de apreciação de vestígios em procedimentos pré-processuais e judiciários, quando solicitado por autoridade competente.

²¹ Em 1998 foi inaugurado um campus avançado da Academia Nacional de Polícia, o centro de especialização e aperfeiçoamento policial na Amazônia, unidade de ensino edificada em plena selva amazônica, com a meta de capacitar policiais para o combate ao tráfico de drogas e de animais silvestres, ao contrabando de madeira e a outros delitos contra a natureza. Sendo reinaugurado em 2004, com o nome de Centro de Integração e Aperfeiçoamento em Polícia Ambiental (Ciapa), subordinado à Academia Nacional de Polícia.

Unidades Descentralizadas

Para as atividades de execução local de suas missões, no desempenho de suas funções, o DPF dispõe de 27 superintendências regionais, 97 delegacias de Polícia Federal descentralizadas, 15 delegacias especiais de polícia marítima, 16 postos temporários, 01 posto permanente, 02 centros de treinamento, 11 adidos e adidos adjuntos e 06 escritórios de ligação²². (Figura 3).

Figura 3 – Mapa de Localização das Unidades do DPF e Superintendências Regionais.



Fonte: MJ – Departamento de Polícia Federal (2011).

²² Dados fornecidos pela Delegacia de Polícia Federal de Campina Grande – Paraíba – Brasil. 15 jul. 2011.

As superintendências regionais têm competência para planejar, dirigir, coordenar, executar e controlar as atividades-fim do departamento, e administrar a unidade descentralizada, em conformidade com as normas legais vigentes e com diretrizes emanadas das unidades centrais.

Nos Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro as superintendências regionais compõem-se de setores de tecnologia da informação; de comunicação social e regional de administração; núcleos de execução orçamentária e financeira; de material; de transporte; administrativo; setor técnico-científico; núcleos de criminalística e de identificação; setor de recursos humanos; núcleos de pagamento e de cadastro e lotação; setor de inteligência policial; delegacia regional executiva; as delegacias de polícia de imigração; de repressão a crimes previdenciários; de repressão a crimes fazendários; de defesa institucional; de controle de segurança privada; de repressão a crimes contra o meio ambiente e patrimônio histórico; de repressão a crimes financeiros; de repressão ao tráfico ilícito de armas; de repressão a entorpecentes; de repressão a crimes contra o patrimônio; delegacia regional de combate ao crime organizado; delegacia especial no aeroporto internacional; e corregedoria regional de Polícia Federal.

Nos Estados do Amazonas, Acre, Alagoas, Amapá, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins as superintendências regionais compõem-se de núcleos de inteligência policial e de tecnologia da informação; setores de recursos humanos; técnico-científico e regional de administração; núcleos de execução orçamentária e financeira; e administrativo; delegacia regional executiva; núcleos de custódia; de cartório e de operações; delegacias de polícia de imigração; de repressão a crimes previdenciários; de repressão a crimes fazendários; de defesa institucional; de controle de segurança privada; de repressão a crimes contra o meio ambiente e patrimônio histórico; de repressão a crimes contra o patrimônio; de repressão ao tráfico ilícito de armas; de repressão a entorpecentes; delegacia regional de combate ao crime organizado; e corregedoria regional de Polícia Federal.

No Distrito Federal a superintendência regional tem em sua composição, além da estrutura básica mencionada acima, o núcleo de segurança de dignitários, subordinado à delegacia de defesa institucional; a delegacia de repressão a crimes

financeiros, subordinada à delegacia regional de combate ao crime organizado; e o setor de comunicação social, subordinado à superintendência regional.

No Estado do Amazonas a superintendência regional tem em sua composição, além da estrutura básica, o Centro de Integração e Aperfeiçoamento em Polícia Ambiental (Ciapa).

A circunscrição das delegacias de Polícia Federal são fixadas pelo seu diretor-geral, observando-se a localização geográfica, a posição estratégica e o grau de incidência criminal inerente à competência do departamento. As delegacias subordinam-se administrativamente às superintendências regionais das unidades da Federação de suas respectivas circunscrições e, técnica e normativamente às unidades centrais.

As delegacias de Polícia Federal localizadas nos Municípios de Foz do Iguaçu (PR) e Santos (SP) compõem-se de núcleos de administração; de inteligência policial e técnico-científico; delegacia executiva; núcleo especial de polícia marítima, núcleo de polícia de imigração; núcleos de operações e de cartório. Assim como as delegacias de Polícia Federal localizadas nas cidades de Rio Grande (RS) e de Guairá (PR) têm em suas estruturas o núcleo especial de Polícia Marítima, subordinado ao chefe das delegacias.

2.2.2 Provimento de Cargos

De acordo com a atual Constituição do Brasil e legislações específicas, a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

O respeito efetivo à exigência de aprovação em concurso público qualifica-se, constitucionalmente, como paradigma de legitimação ético-jurídica da investidura de qualquer cidadão em cargos, funções ou empregos públicos. Tal exigência prende-se à necessidade de o Estado conferir efetividade ao princípio constitucional de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, vedando-se, desse modo, a prática inaceitável de o Poder Público conceder privilégios a alguns ou de dispensar tratamento discriminatório e arbitrário a outros.

Sendo assim, o ingresso nos cargos da carreira policial, tanto federal como estadual, é feito através de concurso público dividido em duas etapas. A primeira composta de cinco fases, consiste em exame de habilidades e conhecimentos, aferidos por meio de aplicação de provas objetiva e discursiva; avaliação psicológica; exame médico e exame de aptidão física. As duas primeiras fases são de caráter eliminatório e classificatório e as três últimas são de caráter unicamente eliminatório. A segunda etapa consiste de curso de formação profissional, de caráter eliminatório, realizado na Academia Nacional de Polícia, com sede em Brasília, exigindo-se do candidato tempo integral, com frequência obrigatória e dedicação exclusiva, executando atividades que poderão se desenvolver nos horários diurnos e noturnos, inclusive aos sábados, domingos e feriados.

Durante o período do curso de formação, é fornecido aos candidatos, a título de auxílio-financeiro, 50% do subsídio da classe inicial dos respectivos cargos. O candidato é, ainda, submetido à investigação social e/ou funcional no decorrer de todo o concurso, primeira e segunda etapas, podendo, ainda, ser avaliado em exame antidrogas. O candidato habilitado no curso de formação profissional é nomeado em caráter efetivo, para investidura na classe inicial da categoria funcional.

São requisitos básicos exigidos para a posse, além do diploma de conclusão de curso superior (para o cargo de delegado de polícia é preciso que o candidato seja, obrigatoriamente, bacharel em direito), ter idade mínima de 18 anos completos, nacionalidade brasileira ou portuguesa, estar em dia com as obrigações eleitorais, possuir carteira de identidade civil e carteira nacional de habilitação, e apresentar certificado de reservista ou de dispensa de incorporação do serviço militar²³, em caso de candidato do sexo masculino.

A carteira de identidade policial confere ao seu portador livre porte de arma, franco acesso aos locais sob fiscalização da polícia e tem fé pública em todo o território nacional. E, ainda, quando em serviço, será assegurada prioridade em todos os tipos de transportes e comunicações, públicos ou privados, no território

²³ O serviço militar obrigatório é a incorporação temporária às Forças Armadas, com o objetivo de adestramento no manejo de armas e preparação para as atividades militares. Tem por finalidade a formação de reservas, destinadas a atender às necessidades de pessoal das Forças Armadas, no que se refere aos encargos relacionados com a defesa nacional, em caso de mobilização. O alistamento deve ser feito no 1º semestre do ano em que se completa 18 anos. Ao final do período de atividade, será conferido certificado de reservista. BRASIL. **CF**, arts. 5º, VIII e 143; BRASIL. **Lei nº 8.239, de 04 de outubro de 1991**. Regulamenta o artigo 143, §§ 1º e 2º da Constituição Federal, que dispõem sobre a prestação de Serviço Alternativo ao Serviço Militar Obrigatório; BRASIL. **Lei nº 4.375, de 17 de agosto de 1964**. Estabelece a Lei do Serviço Militar.

nacional. É na área de atuação e nos estritos limites constitucionais previstos, que essas pessoas físicas, que operam em nome do Estado no desempenho da atividade policial, devem exercer o “poder de polícia”, que legitima a sua ação.

Tratando-se da hierarquia, essa se estabelece primordialmente das classes mais elevadas para as menores e, na mesma classe, pelo padrão superior, a exemplo do que ocorre entre o delegado de polícia e os agentes ou investigadores. Entretanto, consideram-se como princípios fundamentais da Polícia Federal as disposições, *stricto sensu*, contidas nas normas que têm por objeto: organizar e estruturar em carreira a Polícia Federal; instituir ou regulamentar os seus valores e dispor sobre a valorização profissional do seu servidor²⁴.

2.3 POLÍCIAS ADMINISTRATIVAS FEDERAIS

2.3.1 A Polícia Rodoviária Federal

A Polícia Rodoviária Federal (PRF) foi criada²⁵ pelo presidente Washington Luís em 1928, com a denominação inicial de “Polícia de Estradas”, objetivando realizar a sinalização e segurança do trânsito nas rodovias existentes no território nacional, de acordo com as últimas convenções internacionais. A fiscalização das estradas de rodagem, para execução das medidas de segurança e facilidade de trânsito, era feita pelas autoridades federais, estaduais ou municipais, conforme a estrada estivesse sob o domínio da União, dos Estados ou dos Municípios.

Em 1935, a Comissão de Estradas de Rodagem, também denominada de Inspeção Federal de Estradas, organizou a Polícia de Estradas, que funcionou com essa denominação até 1939, quando passou a chamar-se “Polícia de Tráfego”. Posteriormente, essa comissão deu origem ao Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) e ao Departamento Nacional de Estradas de Ferro (DNEF).

O governo, considerando que a estrada de rodagem representa elemento de fundamental importância no sistema de viação interna de qualquer país resolveu, então, criar em 1945, os departamentos de estradas de rodagem estaduais e

²⁴ LACERDA, P. F. da C. (Dir.). *Op. cit.*, p. 77.

²⁵ BRASIL. **Decreto nº. 18.323, de 24 de julho de 1928**. Aprova o regulamento para a circulação internacional de automóveis, no território brasileiro e para a sinalização, segurança do trânsito e polícia das estradas de rodagem.

reorganizar o DNER²⁶ estabelecendo entre as suas competências, a de exercer a Polícia do Tráfego nas estradas federais e promover, sempre que necessário, a revisão do Código Nacional de Trânsito. As atribuições de caráter executivo, nas atividades técnicas e administrativas do DNER foram descentralizadas em 1952, através da criação dos distritos rodoviários federais²⁷, com jurisdição em uma ou mais unidades federadas da União.

As funções dos distritos rodoviários federais foram exercidas por um chefe de distrito responsável, entre outras coisas, por dirigir ou fiscalizar a execução dos programas de trabalho aprovados pelo Conselho Rodoviário Nacional, inclusive os das obras delegadas na jurisdição do distrito; controlar, nas rodovias federais, as atividades da Polícia de Tráfego, sinalização, vigilância, estatística e transporte coletivo de passageiros e manter entendimento com os órgãos rodoviários estaduais, com as unidades rodoviárias militares, com as prefeituras municipais e com os órgãos do serviço público em geral, no que concerne à fiscalização da legislação rodoviária em vigor e a estudos, projetos e execuções de obras por delegação.

Em 1971 é aprovado o regimento²⁸ do DNER, autarquia vinculada ao Ministério dos Transportes, com personalidade jurídica de direito público interno, autonomia administrativa, operacional e financeira, tendo como finalidade a execução da política nacional de transporte rodoviário formulada pelo ministro dos Transportes, incumbida, dentre outras atividades, das pesquisas e estudos indispensáveis à fixação de um sistema rodoviário federal que constitua a estrutura básica do sistema rodoviário nacional, no qual se integram as rodovias estaduais e municipais. Contudo, ficou estabelecido que, para exercer o “poder de polícia de trânsito e de tráfego”, o DNER disporia da Polícia Rodoviária Federal (PRF), Corporação especializada, à qual cabe assegurar a regularidade, segurança e fluência nas rodovias federais.

²⁶ Passou a reger-se pelas disposições do decreto-lei nº 8.463, de 27 de dezembro de 1945. Reorganiza o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, cria o Fundo Rodoviário Nacional e dá outras providências.

²⁷ BRASIL. **Decreto nº 31.154, de 19 de julho de 1952.** Aprova o Regimento dos Distritos Rodoviários Federais.

²⁸ BRASIL. **Decreto nº 68.423, de 25 de março de 1971.** Aprova o Regimento do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem.

Em 1974, o DNER foi reestruturado e, dentre os órgãos que passaram a compor a sua reestrutura, encontrava-se a Diretoria de Trânsito²⁹, à qual competia, dentre outras coisas, supervisionar as atividades de segurança, policiamento e fiscalização de trânsito, através das Divisões de Segurança de Trânsito e de Polícia Rodoviária Federal (PRF).

Em 1988, com a nova Constituição da República Federativa do Brasil, a Polícia Rodoviária Federal (PRF) adquiriu o mesmo *status* dos demais órgãos integrantes do sistema de segurança pública, fundado na hierarquia e disciplina, tornando-se um órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira.

Destina-se ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais, atuando em todo o território nacional, executando operações relacionadas com a segurança pública, com o objetivo de preservar a ordem, a incolumidade das pessoas, o patrimônio da União e o de terceiros, e garantir obediência às normas de trânsito, assegurando a livre circulação e evitando acidentes.

Destina-se, ainda, entre outras competências, a de exercer os poderes de autoridade de polícia de trânsito no âmbito das rodovias e estradas federais; realizar perícias, boletins de ocorrências, investigações, testes de dosagem alcoólica e outros procedimentos imprescindíveis à elucidação dos acidentes de trânsito; executar medidas de segurança nos deslocamentos do presidente da República, ministros e chefes de Estado, diplomatas estrangeiros e outras autoridades; efetuar a fiscalização e o controle do tráfico de menores nas rodovias federais; colaborar e atuar na prevenção e repressão aos crimes contra a vida, os costumes, a ecologia, o meio ambiente, os furtos e roubos de veículos e bens, o tráfico de entorpecentes e drogas afins, o contrabando, o descaminho³⁰ e os demais crimes previstos em lei.

²⁹ BRASIL. **Decreto nº 74.606, de 24 de setembro de 1974**. Dispõe sobre a estrutura básica do Departamento Nacional de Estradas e Rodagem e dá outras providências.

³⁰ **Descaminho** possui a significação do desvio de mercadorias ao manifesto, com a intenção de fugir ao pagamento dos impostos ou direitos alfandegários. Aqui, não se trata de mercadoria proibida. Neste particular, embora se diga também contrabando, porque indica o ato de sonegar impostos pela entrada de mercadorias, não se mostra idêntico a esta figura delituosa. O **contrabando** mais propriamente se refere à introdução clandestina de mercadorias, cujo despacho é proibido. E, desta forma, não podem ser manifestadas, enquanto as mercadorias descaminhadas o poderiam. A lei fiscal não considera a distinção: descaminho de mercadorias ou contrabando de mercadorias proibidas equivale-se, desde que ambos resultem de uma infração ou transgressão à lei, no sentido de introduzir clandestinamente mercadoria permitida ou proibida, sem o pagamento do imposto devido ou contrariamente ao que impõe a lei. (BRASIL. **Código Penal**, arts. 318 e 334).

É dirigida por um comandante-geral e tem como estrutura básica a Administração Central, no Rio de Janeiro, com unidades regionais nos Estados.

Dentro da Corporação, as relações hierárquicas são distribuídas em sete níveis, dentro de cada especialidade, regendo-se primeiro pela escala de *inspetor-chefe*, que exerce as funções de assistente e chefe de serviço na sede da Polícia Rodoviária Federal ou nos distritos rodoviários federais que funcionam nos Estados; *inspetor adjunto*, que exerce as funções de substituto de chefe de serviço; *1º inspetor*, que exerce as funções de chefe de seção de serviço da sede ou do distrito; *2º inspetor*, que desempenha as funções de chefe de núcleo; *subinspetor*, responde pelas funções de substituto de chefe de seção de serviço da sede, de distrito ou de núcleo; *adjunto*, que desempenha as funções de adjunto de núcleo; e *patruheiros rodoviários federais*.

Os candidatos aprovados na carreira de policial rodoviário federal são nomeados em caráter efetivo, para investidura na classe de agente, padrão único, do quadro de policial rodoviário federal. Os requisitos para investidura no cargo são os mesmos exigidos para a Polícia Federal e, de igual forma, o uso da carteira de identidade policial confere ao seu portador os mesmos poderes.

Em 1990 a PRF passou a ser diretamente subordinada ao Ministério da Justiça, e oito anos depois, foi criada, no âmbito do Poder Executivo, a carreira de policial rodoviário federal³¹, com atribuições previstas na Constituição, no Código de Trânsito brasileiro e na legislação específica. A implantação da carreira foi feita mediante transformação dos 10.098 cargos efetivos de patrolheiro rodoviário federal, do quadro geral do Ministério da Justiça, em cargos de policial rodoviário federal, regidos pela lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, denominada “Lei dos Servidores Públicos”, que trata do regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

A atividade de polícia administrativa, que consiste na preservação da ordem pública e não na investigação do ilícito propriamente dito, é inerente a todas as divisões da polícia. Contudo, alguns segmentos não possuem a atividade de polícia

³¹ BRASIL. **Decreto nº 99.269, de 31 de maio de 1990**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento de órgãos do Ministério da Justiça e dá outras providências; **lei nº 9.654, de 02 de junho de 1998**. Cria a carreira de Policial Rodoviário Federal e dá outras providências; **decreto nº 1.655, de 03 de outubro de 1995**. Define a competência da Polícia Rodoviária Federal, e dá outras providências.

judiciária e sua atuação é predominantemente preventiva, como ocorre nos casos da Polícia Rodoviária Federal e da Polícia Ferroviária Federal.

É certo que a PRF tem competência privativa quanto à fiscalização das normas de trânsito, privatividade esta que não se estende ao crime em geral. Tanto que, em caso de esta Corporação prender alguém em flagrante pela prática de um roubo ou homicídio na rodovia, deve conduzi-lo a uma repartição da Polícia Civil para a competente lavratura do flagrante pela autoridade policial, no caso, o delegado de Polícia Civil. Portanto, no que se refere à luta contra o crime nas rodovias federais, “cabe à polícia (Polícia Rodoviária Federal, Polícia Federal, Polícia Estadual), de forma concorrente, executar esse combate, o que deve ser feito de forma cooperativa”³².

2.3.2 A Polícia Ferroviária Federal

O estabelecimento de estradas de ferro no Brasil data de 1835, ano em que o imperador Dom Pedro II sancionou o decreto nº 101, de 31 de outubro, autorizando o governo a incorporar uma ou mais companhias para construção de uma estrada de ferro interligando o Rio de Janeiro a Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Bahia. Em 1852, foi então, criada a “Polícia dos Caminhos de Ferro”³³, hoje denominada de Polícia Ferroviária Federal, sendo considerada como a mais antiga polícia especializada do Brasil.

Ainda em 1852, o Barão de Mauá recebeu a concessão do governo imperial para a construção e exploração de uma linha férrea, no Rio de Janeiro. A primeira ferrovia foi inaugurada no dia 30 de abril de 1854. Após a sua inauguração, sucederam-se várias outras ao longo dos anos. Entusiasta dos meios de transporte, especialmente das ferrovias, ao Barão de Mauá se devem também os primeiros

³² SILVA, J. da. **Segurança pública e polícia: criminologia crítica aplicada**. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 431.

³³ BRASIL. **Decreto nº 641, de 26 de julho de 1852**. Autoriza o governo para conceder a uma ou mais Companhias a construção total ou parcial de um caminho de ferro que, partindo do Município da Corte, vá terminar nos pontos das Províncias de Minas Gerais e São Paulo, que mais convenientes forem.

trilhos lançados em terra brasileira e a “primeira locomotiva denominada de Baronesa”³⁴.

Em 1856, o governo autorizou a incorporação de uma companhia fora do país (Londres), a qual se encarregasse de construir, usar e custear uma estrada de ferro, pelo modelo das boas estradas de ferro da Europa, entre a cidade de Santos e a Villa de Jundiahy, na Província de São Paulo, mediante a concessão de privilégios, favores e condições estabelecidas em lei³⁵. Entre as condições estabelecidas, estava a de que a companhia se obrigava a não possuir escravos e a não empregar, no serviço da construção da estrada de ferro, senão pessoas livres, que, sendo nacionais, poderiam gozar da isenção do recrutamento, bem como do serviço ativo da Guarda Nacional, e sendo estrangeiras, participariam de todas as vantagens, por lei concedida aos demais.

De incumbência do governo, a promulgação de regulamentos que estabelecessem as regras policiais necessárias para segurança da estrada e seu custeio regular, a fim de prevenir qualquer perigo que pudesse ser causado por estranhos ou, mesmo, por empregados da companhia. Assim, com a promulgação desses regulamentos, os poderes da Polícia dos Caminhos de Ferro foram ampliados, com a finalidade de dar segurança aos transportes de especiarias, cafés e açúcares, que eram a riqueza brasileira daquela época.

Em 1867, foi criada a primeira ferrovia no Estado de São Paulo, com seu marco histórico na Estação da Luz, sendo o policiamento executado pela Guarda Especial Ferroviária. O governo federal tomou providências para que fosse garantido o funcionamento dessas companhias, aprovando o regulamento³⁶ para a segurança, polícia e tráfego das estradas de ferro. Recomendou, então, o policiamento de todas as ferrovias, sendo criada, no Ministério da Guerra, a Comissão Militar de Rede, para orientar a organização de corpos policiais dentro das estradas.

No final da década de 1930, o então presidente da República Getúlio Vargas iniciou um processo de reorganização das estradas de ferro e promoção de

³⁴ A invenção da locomotiva. Disponível em: <www1.dnit.gov.br/ferrovias/historico.asp>. Acesso em: 02 jul. 2010. Para uma visão do tema, RODRIGUEZ, Hélio Suêvo. **A formação das estradas de ferro no Rio de Janeiro**: o resgate da sua memória. Rio de Janeiro: Editora Memória do Trem, 2004.

³⁵ BRASIL. **Decreto nº 1.759, de 26 de abril de 1856**. Autoriza a incorporação de uma Companhia para a construção de uma Estrada de ferro entre a Cidade de Santos e a Villa de Jundiahy, na Província de São Paulo.

³⁶ BRASIL. **Decreto nº 15.673, de 07 de setembro de 1922**. Aprova o regulamento para a segurança, polícia e tráfego das estradas de ferro.

investimentos, com a encampação de empresas estrangeiras e nacionais, as quais se encontravam em má situação financeira. Foram incorporadas ao patrimônio da União várias estradas de ferro, cuja administração ficou a cargo da Inspetoria Federal de Estradas, órgão do Ministério da Viação e Obras Públicas, encarregado de gerir as ferrovias e rodovias federais. Em 1945, Getúlio Vargas criou a Guarda Civil Ferroviária.

Em 1957, o presidente Juscelino Kubitschek autorizou o Poder Executivo a constituir uma sociedade por ações, sob a denominação de Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima (RFFSA), à qual foram incorporadas as estradas de ferro de propriedade da União e por ela administradas, com competência para explorar, conservar, reequipar, ampliar e manter em tráfego as estradas de ferro³⁷. Posteriormente, a Inspetoria Federal de Estradas foi transformada em Departamento Nacional de Estradas de Ferro (DNEF), sendo extinto tempos depois, e suas funções foram transferidas para a Secretária-Geral do Ministério da Viação e Obras Públicas e parte para a RFFSA.

Em 1963 é aprovado o regulamento da segurança e tráfego, criando-se, assim, a “Polícia das Estradas de Ferro”³⁸, Corporação fardada, armada e adestrada para o policiamento interno das estradas de ferro e de suas dependências. Competia às estradas de ferro organizar e estabelecer esse policiamento, incumbido de manter a ordem nos recintos onde se desenvolve o trabalho dos ferroviários e naqueles abertos ao público; proteger o sistema de controle de tráfego, de comunicações e de tração das vias permanentes e fiscalizar os comboios e os veículos.

Essa polícia teria por atribuições resguardar o patrimônio das companhias ferroviárias e assegurar o transporte de cargas e passageiros, protegendo a integridade física e moral dos usuários, em ação harmônica, quando necessário, com a das autoridades policiais competentes. Ampliam-se, então, os poderes do policial ferroviário, que em caso de acidente, quando primeiro chegar, poderá autorizar, independente de exame do local, a imediata remoção das pessoas que

³⁷ BRASIL. **Lei nº 3.115, de 16 de março de 1957**. Determina a transformação das empresas ferroviárias da União em sociedades por ações, autoriza a constituição da Rede Ferroviária S. A., e dá outras providências.

³⁸ BRASIL. **Decreto nº 2.089, de 18 de janeiro de 1963**. Aprova o Regulamento da Segurança, Tráfego e Polícia das Estradas de Ferro.

tiverem sofrido lesão, bem como dos veículos nele envolvidos, se estiverem no leito da via férrea e prejudicarem o tráfego.

Em 1976, foram criadas as superintendências regionais da RFFSA, em número de seis, posteriormente ampliado para dez, “em Recife, Belo Horizonte, Juiz de Fora, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre, Salvador Fortaleza, Bauru e São Luiz para o transporte de cargas e passageiros em longa distância e, as empresas subsidiárias para administrar os trens urbanos”³⁹, subordinadas ao Ministério dos Transportes (antes denominado de Ministério da Viação e Obras Públicas), com atividades orientadas e coordenadas por uma Administração Geral, sediada no Rio de Janeiro.

Contudo, a RFFSA suportava sério desequilíbrio técnico-operacional, decorrente da degradação da infra e da superestrutura dos seus principais segmentos de bitola métrica e da postergação da manutenção de material rodante, que ocasionaram expressiva perda de mercado para o modal rodoviário. Também houve grande influência, em tal situação, da adoção de uma matriz de transportes fortemente baseada no transporte rodoviário (em função da atração de fábricas do setor automobilístico e a conseqüente necessidade de garantir a expansão do mercado interno), desviando todos os investimentos para este modal.

O governo federal, então, em 1984, adotou medidas⁴⁰ de ajustamento institucional, sendo uma dessas medidas, o afastamento da RFFSA dos transportes urbanos e a constituição da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), com sede no Rio de Janeiro, que ficou responsável pela prestação daqueles serviços, tendo como um dos principais objetivos a operação e a exploração comercial dos serviços de transporte ferroviário urbano e suburbano. Anote-se que, na impossibilidade de gerar recursos necessários para continuar financiando os investimentos, o governo colocou em prática ações voltadas à concessão de serviços públicos de transporte de carga à iniciativa privada.

Em 1988, a Constituição definiu a Polícia Ferroviária Federal (PFF) como órgão permanente, organizado e mantido pela União, estruturado em carreira, destinando-se ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais, exercendo funções

³⁹ ROCHA, L. C. **Organização policial brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 30.

⁴⁰ BRASIL. **Decreto nº 89.396, de 22 de fevereiro de 1984**. Autoriza a Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima (RFFSA) a, mantida a condição de subsidiária, mudar a denominação e o objeto social da Empresa de Engenharia Ferroviária Sociedade Anônima (Engefer) e dá outras providências.

de Polícia Administrativa (art. 144, § 3º). Dois anos depois, passou “a subordinar-se diretamente ao Ministério da Justiça”⁴¹.

Entretanto, sem a regulamentação da PFF, fica demonstrado o completo desconhecimento técnico da matéria de segurança pública referente às ferrovias federais, pois a malha ferroviária brasileira interliga o Brasil com a Bolívia, nas cidades de Corumbá, no Mato Grosso do Sul, e *Arroyo Concepcion* naquele país; com a Argentina, através do Ferrocarril Mesopotâmico, nos Municípios de Passo de *Los Libres* e Uruguiana, Santo Tomé e São Borja, no Rio Grande do Sul; e com a *Asociación Ferrocarril del Estado do Uruguay*, nas cidades de Rivera e Santana do Livramento, Rio Branco e Jaguarão, também no Rio Grande do Sul (trecho atualmente desativado)⁴².

Embora a matriz brasileira de transportes apresente distorções, com nítida prevalência do transporte rodoviário, contrariamente à tendência equilibrada na maioria dos países desenvolvidos, algumas regiões do modal ferroviário vêm apresentando acréscimo na produção, apesar da falta de investimento. A fragilidade atual do policiamento ferroviário nacional e o aumento dos índices de criminalidade impõem dificuldades à eficácia da ação dos policiais no âmbito das ferrovias brasileiras, daí a importância e urgência da regulamentação da PFF no âmbito das ferrovias desativadas e concessionadas.

Para ilustrar com exemplos o desrespeito do constituinte para com a segurança pública, e conseqüentemente, para com as instituições policiais e a sociedade como um todo, observa-se que, no artigo 144, a própria Constituição, ao estabelecer as atribuições dos órgãos de segurança pública dos Estados (atualmente, 27 unidades federativas)⁴³, no que se refere às Polícias Ferroviária e Rodoviária Federais, usa apenas a expressão “patrulhamento ostensivo”,

⁴¹ BRASIL. **Decreto nº 99.269, de 31 de maio de 1990**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento de órgãos do Ministério da Justiça e dá outras providências; **lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

⁴² BRASIL. Congresso Nacional. Medida Provisória Nº 335/2006. Brasília: **Diário Oficial da União**, 23 dez. 2006.

⁴³ Os mais recentes Estados são o de Mato Grosso do Sul, desmembrado do Estado do Mato Grosso e o Estado de Rondônia, resultante da transformação do Território do mesmo nome. Pela CF de 1988, foi criado o Estado de Tocantins e transformados em Estados os Territórios Federais de Roraima e do Amapá. É importante lembrar que o Território Federal de Fernando de Noronha foi extinto, sendo a sua área reincorporada ao Estado de Pernambuco (ADCT, arts. 13, 14 e 15). Apesar disso, é perfeitamente possível à criação de novos territórios federais, conforme dispõe o art. 18 da CF. Cf. também lei complementar nº. 31, de 11 de outubro de 1977 e lei complementar nº. 41, de 22 de dezembro de 1981.

silenciando “sobre a *prevenção*, parecendo contentar-se com a *repressão institucionalizada*”⁴⁴, olvidando assim, que a polícia, não apenas do Brasil, mas do mundo inteiro, deve, antes de tudo, imprimir à sua atuação um caráter marcadamente preventivo.

De fato, é difícil definir e medir a eficiência da polícia. Mas amplos indicadores tornam claro, por exemplo, que a polícia, agindo sob o princípio de que é melhor prevenir que remediar, exerce, de fato, as funções de uma verdadeira profilaxia, impedindo, quase sempre discricionariamente, todo crime ou perigo que ameace a sociedade, visto ser ela instituída para assegurar a execução das leis, garantir a segurança e a liberdade dos cidadãos.

Desse modo, é incompreensível que um legislador constituinte responsável, que um relator de matéria tão essencial como é a segurança pública, que um presidente de comissão legislativa de redação, “tenham feito confusão entre o significado e a finalidade das palavras *ostensivo e preventivo*.”⁴⁵ Basta, pois, que se atente que, já no século XVIII, Beccaria⁴⁶ proclamava que “é preferível prevenir os delitos a ter de puni-los.” É óbvio, por conseguinte, que “todo legislador sábio deve antes procurar impedir o mal que repará-lo”.

Em 1990 foi instituído o Programa Nacional de Desestatização (PND), com o objetivo de desonerar a União, fomentar investimentos e aumentar a eficiência operacional, sendo a RFFSA incluída nesse programa. O processo de desestatização da RFFSA foi realizado com base na Lei das Concessões⁴⁷, que estabeleceu os direitos e obrigações para as partes envolvidas e definiu o princípio da manutenção do equilíbrio econômico e financeiro e os direitos dos usuários.

Em 1998, o governo federal autorizou a incorporação da Ferrovia Paulista Sociedade Anônima (Fepasa) à RFFSA. Em dezembro de 1999, dissolve, líquida e

⁴⁴ MORAES, B. B. (Coord.). 2000, *op. cit.*, p.16.

⁴⁵ MORAES, B. B. (Coord.). 2000, *op. cit.*, 15.

⁴⁶ BECCARIA, C. **Dos delitos e das penas**. São Paulo: Martin Claret, 2000, p. 101.

⁴⁷ BRASIL. **Decreto nº 473, de 10 de março de 1992**. Dispõe sobre inclusão, no Programa Nacional de Desestatização - PND, da Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima S. A. RFFSA, da AGEF - Rede Federal de Armazéns Gerais Ferroviários S. A. e da VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S. A.; **lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. As concessionárias obrigaram-se a pagar tanto pelo direito de explorar o transporte ferroviário de cargas, quanto pelo uso desses equipamentos operacionais de propriedade da RFFSA, além de responsabilizarem-se por investimentos, especialmente na manutenção das vias associadas às concessões.

extingue a RFFSA⁴⁸. Com a privatização das ferrovias brasileiras “a sua administração foi concedida a particular mediante licitação por tempo determinado”⁴⁹.

Tratando da temática da segurança pública, pondera Álvaro Lazzarini⁵⁰ que houve sensível e importante avanço na previsão constitucional, mas observa, sobretudo, que “as polícias federais foram definidas pela Assembleia Nacional Constituinte, poder constituinte, cujo pacto político é soberano, na qualidade de ‘órgãos permanentes’, verdadeira ‘cláusula pétrea’ a inviabilizar a sua extinção”. Crítico da previsão constitucional, o autor afirma que, “a Polícia Ferroviária Federal, a rigor, não existe”; acrescenta, porém, que, como jurista, não pode “ignorar que, quando organizada, ela terá caráter permanente”.

Em 2003 a PFF integrou-se à estrutura básica do Ministério da Justiça⁵¹. O grupo da RFFSA, a CBTU e a Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos (EBTU) separaram, em um quadro a parte, os integrantes da PFF para transferência dos mesmos para o Ministério da Justiça, visando à criação do departamento de PFF, mas, até a presente data, não foi resgatada a injustiça praticada.

Atualmente, a principal função da PFF é proteger o que restou da malha ferroviária do país. Também ajuda na segurança da companhia paulista de trens metropolitanos e atua de forma constante no policiamento ostensivo-preventivo em Natal, Belo Horizonte, Rio Grande do Sul e Recife, contando com um efetivo de aproximadamente 1.200 policiais em todo o país, para fiscalizar cerca de 26 mil quilômetros de trilhos, destinados ao transporte de cargas.

Observa-se, pois, que dentre as necessidades mais urgentes no campo da estruturação das atividades da PFF, é a preservação e guarda do patrimônio

⁴⁸ BRASIL. **Decreto nº 2.502, de 18 de fevereiro de 1998**. Autoriza a incorporação da Ferrovia Paulista Sociedade Anônima (FEPASA) pela Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima (RFFSA) e dá outras providências; **resolução nº 12, de 11 de novembro de 1999 do Conselho Nacional de Desestatização (CND)**; **decreto nº 3.277, de 07 de dezembro de 1999**. Dispõe sobre a dissolução, liquidação e extinção da Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima (RFFSA).

⁴⁹ ROSA, P. T. R. **Forças policiais no sistema constitucional**. Disponível em: <<http://jusvi.com/artigos/694>>. Acesso em: 18 maio 2010.

⁵⁰ LAZZARINI, A. Reforma administrativa - segurança pública - desconstitucionalização. In: **A Força Policial**. Trimestral Nº 19/1998 (jul./ago./set.). São Paulo: Polícia Militar do Estado de São Paulo, 1998, p. 31.

⁵¹ BRASIL. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Sendo mantida a redação dada pela lei nº 11.075, de 30 de dezembro de 2004. Dispõe sobre a criação de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, no âmbito do Poder Executivo Federal, e dá nova redação a dispositivos das Leis nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e 10.848, de 15 de março de 2004.

ferroviário da União, sob o controle do DNER que foi extinto em 2002, hoje sob o controle do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), a sua estruturação no âmbito do Ministério da Justiça e a extensão da lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990 contemplando também o seu quadro de pessoal.

Com o advento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), implementado pelo governo federal, não se pode deixar de reconhecer a importância da PFF. Existem “atualmente cerca de 28.000 km de ferrovias e passarão para 62.000 km. As próprias concessionárias necessitam da Polícia Ferroviária Federal”⁵² para diminuir os prejuízos causados com roubos e furtos de cargas.

Em junho do ano 2000, o governo instituiu o Plano Nacional de Segurança Pública, com o objetivo de aperfeiçoar o sistema de segurança pública brasileiro, vindo a assegurar um dos direitos fundamentais do cidadão: o direito à segurança – por meio de propostas que integram políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, de forma a prevenir e reprimir o crime e reduzir a impunidade. Entretanto, apesar de a PFF ser, constitucionalmente, um dos órgãos que compõem o sistema de segurança pública, subordinada diretamente ao Ministério da Justiça, esta não foi citada em nenhum dos compromissos e ações do referido plano [!].

Por fim, as ferrovias interestaduais – que como as rodovias facilitam a circulação de riquezas e, infelizmente, as oportunidades para ações criminosas – não dispõem de cobertura policial. O descaso para com a PFF demonstra que tal deficiência afeta diretamente a segurança pública do país. Recorda Álvaro Lazzarini⁵³ que, a Administração Pública “se sujeita, entre outros, ao *princípio da eficiência*, e ineficiente é uma ferrovia sucateada, como ocorre no Brasil da atualidade, o que é cediço”. De resto, os serviços de transporte ferroviário são serviços públicos que, a teor do artigo 175 da Constituição, incumbem ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão⁵⁴ ou permissão, através de licitação.

⁵² DECCO, A. F. L. de (Coordenador Nacional dos Representantes da Polícia Ferroviária Federal). **Audiência Pública**. Brasília, 29 nov. 2008. Disponível em: <<http://polciadoscaminhosdeferro-pff.blogspot.com/>>. Acesso em: 23 jun. 2010.

⁵³ LAZZARINI, A. **Temas de direito administrativo**. São Paulo: 2. ed. Revista dos Tribunais, 2003, p. 305.

⁵⁴ BRASIL. **Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001**. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. O seu artigo 14 indica depender de concessão à exploração das ferrovias, o transporte ferroviário de passageiros e cargas associado à exploração da infra-estrutura ferroviária.

2.4 POLÍCIA JUDICIÁRIA ESTADUAL

A Polícia Civil

A atual Constituição da República Federativa do Brasil institucionalizou a expressão “Polícia Civil” para a função de “Polícia Judiciária”, talvez em contraposição à Polícia Militar.

Trata-se, em verdade, de um lapso clamoroso, em que se olvidou a grande divisão da polícia feita pela Revolução Francesa de 1789, cujos luminares criaram dois grandes ramos da mesma árvore - um, de Polícia Administrativa, para manter a ordem, garantir a segurança e prevenir ou evitar os crimes, e outro, de Polícia Judiciária, para apurar os crimes não evitados, colher suas provas e descobrir seus autores, para auxiliar a Justiça.

O legislador brasileiro talvez tenha-se baseado no decreto imperial nº 3.598, de 27 de janeiro de 1866 [!], que dividiu a força policial da Corte em duas Corporações, uma Civil e outra Militar. Ou pode ter ocorrido o lapso no artigo 144, quando o legislador, ao invés de denominá-la corretamente como Polícia Judiciária, denominou-a Polícia Civil. Para Luiz Otavio de Oliveira Amaral⁵⁵, “a expressão Polícia Civil é pleonástica. E isso não é só erro/desvio etimológico, é também fonte de deturpações institucionais”. O próprio Código de Processo Penal brasileiro, em seu artigo 4º, estabelece que “a polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria”⁵⁶.

Dispõe a Constituição que, às Polícias Cíveis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, bacharéis em direito, incumbem, com exclusividade, os procedimentos em matéria processual, ressalvada a competência da União; as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, consistentes na elaboração de inquérito policial e de outros atos formais de investigações no âmbito dos Estados e na forma da legislação em vigor, (exceto as militares, apuráveis pela

⁵⁵ AMARAL, L. O. de O. **Direito e segurança pública, a juridicidade operacional da polícia**. Brasília: Consulex, 2003, p. 73.

⁵⁶ BRASIL. **Código de processo penal**, art. 4º (Cf. *Vade Mecum*, 2010).

Polícia Militar)⁵⁷. Não há realmente diferença entre essas funções, de polícia judiciária e de apuração de infrações penais, mas, diante da distinção estabelecida na norma constitucional, “pode-se reservar a denominação de polícia judiciária, no sentido estrito, à atividade realizada por requisição da autoridade judiciária ou do Ministério Público ou direcionada ao Judiciário”⁵⁸.

Constituem, ainda, funções institucionais das Polícias Cíveis dos Estados brasileiros, a promoção dos direitos e a garantia de defesa das instituições democráticas; planejar, coordenar, dirigir e executar as atividades de polícia judiciária, a cargo das delegacias de polícia; promover a identificação civil e criminal, as perícias criminais e médico-legais necessárias, ou requisitá-las aos órgãos competentes; controlar e executar a segurança interna de seus órgãos; formar, treinar e aperfeiçoar permanentemente os policiais civis; prover os meios indispensáveis ao funcionamento dos órgãos que lhe são subordinados; cumprir as determinações do Poder Judiciário, do Ministério Público e das demais autoridades constituídas.

São 27 as Corporações de PC no Brasil correspondendo aos 26 Estados da Federação e mais o Distrito Federal. Cada Corporação recebe a denominação oficial de Polícia Civil, seguida do nome da unidade federativa a que pertence, e é integrada por servidores públicos com estatuto civil, sendo estruturada com base na hierarquia e na disciplina.

São hierarquicamente subordinadas aos governadores dos Estados, por intermédio da Secretaria da Segurança Pública que é responsável, em cada Estado da Federação, pela manutenção da ordem pública e da segurança interna. Seu chefe é o titular da Secretaria de Estado da Segurança Pública, sendo ele a mais alta autoridade na escala hierárquica, escolhido, nomeado e demitido livremente pelo governador.

A delegacia geral da PC, de cada unidade federativa, é dirigida e representada pelo delegado-geral⁵⁹, que goza de autonomia operacional e

⁵⁷ Há exceção a esta regra: quando o crime for militar tal como definido no artigo 9º do Código Penal Militar, a investigação será levada a efeito pela própria instituição militar por meio do Inquérito Policial Militar (IPM). E, mesmo a esta regra, há uma exceção. Os crimes dolosos contra a vida e as lesões corporais dolosas praticados por policiais militares contra civis, ainda que em atividade de polícia, serão de competência da Justiça comum (Civil); porém, a investigação ainda se dá no âmbito da Polícia Militar por meio do IPM.

⁵⁸ MIRABETE, J. F. *Op. cit.*, p. 57.

⁵⁹ A denominação do cargo designativo da direção geral pode variar de um Estado para outro, como por exemplo, “chefe de polícia”, “delegado geral de polícia”, “superintendente de polícia” etc.

administrativa, escolhido dentre os delegados de polícia de classe especial, em efetivo exercício; nomeado pelo governador do Estado, para mandato de dois anos, sendo permitida uma única recondução. Além de exercer a direção-geral, auxilia, imediata e diretamente, o secretário de Estado da Segurança Pública, assessora-o nos assuntos de competência da PC.

São, ainda, atribuições do delegado-geral: convocar e presidir o Conselho Superior de Polícia Civil; exercer o planejamento institucional e a administração superior por meio da supervisão, coordenação, controle e fiscalização; avocar, em caso de irregularidade, inquéritos policiais e outros procedimentos para exame e redistribuição; determinar a instauração de processos administrativos disciplinares; suspender o porte de arma por conveniência disciplinar ou recomendação médica; decidir, em grau de recurso, sobre instauração de inquérito policial e de outros procedimentos formais; editar atos normativos para consecução das funções de competência da PC, entre outras atribuições e demais atos necessários à administração desta.

2.4.1 Categorias Funcionais

A Polícia Civil é constituída por uma equipe de investigação, com diversos profissionais nas mais variadas funções e, na maioria dos Estados brasileiros, essa Corporação ainda integra as atividades de medicina e odontologia legal, identificação civil e criminal, criminalística e laboratório forense. Fazem parte da PC, entre outros, o delegado de polícia, o escrivão, o agente de investigação policial, o perito médico-legista, o perito criminal, o fotógrafo técnico-pericial e o papiloscopista policial. Os requisitos para investidura no cargo segue os mesmos critérios exigidos para a Polícia Federal.

Considera-se autoridade policial o delegado de polícia que, legalmente investido, exerce, em matéria de polícia judiciária, competência para a consecução dos fins do Estado, tendo a seu cargo a direção das atividades da unidade integrante da PC. Compete-lhe instaurar e presidir o inquérito policial, coordenar e supervisionar o trabalho dos demais membros da equipe, orientando os investigadores em suas ações, com estes trocando ideias e informações e formulando hipóteses para o crime e sua solução.

Obrigatoriamente, o delegado de polícia deve dirigir-se ao local do crime, providenciando para que não se alterem o estado e a conservação dos vestígios, até a chegada dos peritos criminais, acompanhando o trabalho destes e requisitando a realização de prova pericial, quando necessária, ou de quaisquer outros exames que julgar imprescindíveis à elucidação do fato. Além disto, deve exercer todas as atribuições previstas na legislação processual penal de competência da autoridade policial. Segundo Dalmo de Abreu Dallari⁶⁰, o delegado de polícia é “o profissional do Direito que tem a mão armada a serviço do Direito”, advertindo que:

Seu primeiro cuidado deve ser o autopolicimento, a fim de que a força de que dispõe e que lhe é dada para que previna ou reprima as lesões da ordem jurídica, que afetam a segurança e a liberdade dos indivíduos, não o leve a ser o causador maior das ofensas aos preceitos jurídicos. [...]. Quando verdadeiramente dotado de consciência jurídica, ele – o **delegado de polícia** – será o primeiro a respeitar o Direito, jamais descendo de sua nobre condição de profissional do Direito a mero instrumento da violência e da imoralidade, em seu benefício direto ou no interesse dos que lhe poderão assegurar qualquer compensação ainda que com manifesta injustiça. [Grifo nosso].

O escrivão de polícia é o responsável pela documentação de toda a investigação criminal, desde o registro inicial da ocorrência policial até a remessa dos inquéritos policiais, termos circunstanciados de ocorrência e quaisquer outros procedimentos policiais e penais ao Poder Judiciário. No local do crime, deve acompanhar, quando necessário, e em razão de sua condição funcional, a autoridade policial em diligências, anotando todos os dados e informações importantes.

O agente de polícia é, sem dúvida, um dos mais importantes membros da equipe, já que estará presente em todo o processo de investigação, desde o local do crime até o final do inquérito policial. A ele compete encontrar testemunhas; buscar informações sobre a vítima e ficar atento ao trabalho dos peritos para ter os detalhes de como o crime aconteceu, meios e modos empregados pelo autor do crime; efetuar prisões em flagrante; busca pessoal e apreensões; coletar dados objetivos e subjetivos pertinentes aos vestígios encontrados em bens, objetos e em locais de cometimento de infrações penais, levantando todas as informações que conduzam

⁶⁰ DALLARI, D. de A. A polícia civil no estado brasileiro. In: MORAES, B. B. de (Coord.). **O papel da polícia no regime democrático**. 2. ed. São Paulo: MAGEART, 2006, p. 73.

ao esclarecimento dos delitos denunciados, subsidiando o delegado de polícia com os elementos necessários para a conclusão do inquérito policial.

O perito médico-legista é o responsável pela realização dos exames periciais no ser humano, tais como: lesões corporais, necropsia, sexologia, toxicologia relacionada às pessoas etc. O trabalho é eminentemente técnico, feito em conjunto com o perito criminal e/ou o perito odonto-legista. No caso do homicídio, ele faz o exame do cadáver, ainda no local do crime, onde avalia há quanto tempo a pessoa morreu e as lesões no corpo e que tipo de arma ou objeto causou os ferimentos que levaram a morte. No Instituto de Medicina Legal (IML), ele continua seu trabalho, realizando a necropsia e solicitando os exames laboratoriais que julgar necessários.

O perito criminal é o responsável pelo levantamento do local do crime e pelos exames realizados em laboratórios posteriormente, bem como pela elaboração de laudos, no âmbito da sua especialização. Realiza os mais diversos tipos de exames, exceto os de natureza médico-legal. Inúmeros são os tipos de exames realizados por esse profissional, tais como: balística forense, exame em locais de morte violenta, acidente de trânsito, documentoscopia, fonética forense, DNA, e laboratoriais em geral, como os relativos a incêndio, dentre tantos outros. No caso de homicídio, fica atento a todos os detalhes, como posição do cadáver, vestes da vítima, rastros, manchas etc. Em caso de uso de arma de fogo, fará o exame de balística para saber que tipo de arma foi usada pelo assassino ou se o projétil encontrado corresponde à arma apreendida. É também responsável pelos exames solicitados pelo médico legista.

O fotógrafo técnico-pericial é o responsável pelas fotos que serão tiradas no local do crime, para, além de “perpetuar” a cena, ajudar aos peritos, investigadores, delegados, juízes e promotores a “rever” o local do crime, sempre que se fizer necessário. Essas fotos são anexadas ao laudo pericial e ao inquérito policial.

Papiloscopista é o técnico que detém atribuição para a realização de perícias papiloscópicas, necropapiloscópicas, retrato falado, exame prosopográfico, coleta, análise, classificação, revelação, confronto e arquivamento de impressões papilares e de seus fragmentos em locais de crime. Elabora estatísticas criminais, realiza a identificação de pessoas, vivas ou mortas, quando não for possível identificá-las pelo sistema da identificação civil.

Além dos suspeitos de crimes, outras pessoas poderão ser identificadas pelo sistema de identificação criminal. É o caso de pessoa morta, em estado de

putrefação, em que só resta identificá-la pelas papilas dos dedos (se ainda for possível) ou pela arcada dentária e, mais recentemente, pelo DNA. Trabalho sumamente importante quando faz a coleta das impressões digitais de vítima desconhecida e sem documentos junto ao corpo. Atualmente, há várias outras técnicas de biometria sendo desenvolvidas no estudo das impressões digitais (datiloscopia).

Na esfera estadual, a PC é a Corporação do sistema de segurança mais próxima do Poder Judiciário, pois cabe-lhe a primeira parte do complexo conjunto de ações que resulta na punição legal do ilícito. Exerce a polícia judiciária propriamente dita, possibilitando elementos e fontes de prova para a propositura, ou não, da ação penal pelo Ministério Público. É dependente do Poder Executivo, destinada a auxiliar o Poder Judiciário, que tem como missão precípua dirimir os atritos existentes, declarando os direitos e deveres de cada um, a fim de tornar possível a convivência social.

2.5 POLÍCIAS ADMINISTRATIVAS ESTADUAIS

2.5.1 A Polícia Militar

Com a vinda da família real portuguesa para o Brasil, foi criada em 13 de maio de 1809, a Guarda Real de Polícia, no Estado do Rio de Janeiro, cuja missão era policiar a cidade em tempo integral, a qual pode ser tida como “embrião” da Polícia Militar.

Em 1831, Dom Pedro I, imperador do Brasil, em meio a uma grande crise política, renunciou ao trono em favor do seu filho Pedro de Alcântara (futuro Dom Pedro II), que tinha na época, apenas cinco anos de idade, e era, perante a Constituição, o herdeiro do trono. Não podendo assumir o trono o país foi dirigido, até 1840, por várias regências.

Como, para uma parte da população, esses regentes não tinham legitimidade para governar, durante esse período (regencial) foram registradas, em todo o país, muitas revoltas. Algumas Províncias tentavam se tornar independentes. Nesse período ocorreram vários movimentos revolucionários, entre outros, a Cabanagem, no Pará; a Sabinada, na Bahia; a Balaiada, no Maranhão e a Guerra

dos Farrapos, no Rio Grande do Sul. Esses movimentos, apesar de terem conotações políticas, causavam também problemas de segurança pública.

Do governo da primeira Regência Trina, fez parte, “como ministro da Justiça e, portanto, responsável pela manutenção da ordem, o padre Antônio Diogo Feijó”⁶¹. Os presidentes dos conselhos provinciais (hoje governadores de Estados), não dispunham de uma força organizada para manutenção da ordem pública. Diante dessas dificuldades, o então ministro da Justiça sugeriu a criação de um corpo de guardas municipais permanentes, destinado à execução de atividades voltadas à manutenção da ordem pública, no Rio de Janeiro, sede do Governo Regencial, principal foco das insatisfações populares.

Feito isso, a Regência promulgou na sequência e ainda em 1831, um regulamento que autorizava as Províncias a criarem um Corpo de Guardas Municipais Permanentes. Este corpo estava dividido em esquadras, em cada Distrito de Paz, cuja missão geral era manter a segurança pública e auxiliar a Justiça. Com essa autorização, os presidentes de Províncias foram criando os seus Corpos de Guardas Municipais.

A partir de então, a polícia assumiu a tarefa desagradável da repressão urbana, passando a ser o instrumento de coerção por parte do Estado, em uma sociedade escravocrata que se mantinha unida pela realidade da dominação física. Em 1866, o Corpo de Guardas Municipais passou a chamar-se Corpo Militar de Polícia da Corte, através do decreto imperial nº 3.598, de 27 de janeiro. Esse diploma legal, provavelmente, constitui-se no registro de nascimento da Polícia Militar.

Segundo Holloway⁶², “a partir de 1920” o Corpo Militar de Polícia da Corte “recebeu a designação formal de Polícia Militar”. Porém, outros autores divergem em relação a essa data. João Batista Lima afirma que, ao longo do tempo foi recebendo denominações diferentes, tais como, Força Policial, Força Pública, Regimento Policial, Corpo Policial, Brigada Policial, Corporação Militar e, somente “em 1947, por força da Constituição Federal, passou a ser denominado de Polícia Militar”⁶³.

Antes de 1964, as Polícias Militares eram, constitucionalmente, encarregadas da “segurança interna e da manutenção da ordem” nos seus

⁶¹ LIMA, J. B. **A briosa**: história da polícia militar da Paraíba. João Pessoa: PMPB, 2000, p. 21.

⁶² HOLLOWAY, T. H. *Op. cit.*, p. 93.

⁶³ LIMA, J. B. *Op. cit.*, p. 22.

respectivos Estados, sendo consideradas “forças auxiliares e reserva do Exército”, com as mesmas vantagens a este atribuídas, quando mobilizadas ou a serviço da União, conforme os artigos 167 e 183 das Constituições brasileiras de 1934 e 1946, respectivamente. Observa-se, no entanto, que a “prioridade” no emprego da PM era a “segurança interna”.

A Constituição do Brasil de 1967, todavia, no seu artigo 13, no que tange à missão, inverte a prioridade e fala em “manutenção da ordem e segurança interna nos Estados”. E, finalmente, a emenda constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969, exclui do texto a expressão “segurança interna” e dispõe que as Polícias Militares são instituídas para a “manutenção da ordem pública nos Estados”. A partir de então, a nova Corporação Militar, fiel à sua origem e às suas tradições, continuou na sua missão de assegurar a ordem.

A partir da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, às Polícias Militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, sendo consideradas “forças auxiliares e reserva do Exército”⁶⁴, órgão da Administração direta dos Estados, com dotação orçamentária própria e autonomia administrativa, vinculadas às Secretarias de Estado da Segurança Pública, nos termos das legislações estaduais e subordinadas aos governadores dos Estados.

De acordo com o Código de Trânsito brasileiro, compete, ainda, às Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal, executar a fiscalização de trânsito, exercendo a função de policiamento ostensivo, com o objetivo de prevenir e reprimir atos relacionados com a segurança pública e de garantir obediência às normas relativas à segurança de trânsito, assegurando a livre circulação e evitando acidentes (art. 23). Lembra Álvaro Lazzarini que a competência da PM na preservação da ordem pública é tão ampla que “engloba inclusive a competência específica dos demais órgãos policiais, no caso de falência operacional deles, a exemplo de suas greves e outras causas, que os tornem inoperantes”⁶⁵.

Os comandantes-gerais das Polícias Militares são os responsáveis, em nível de Administração direta, perante os governadores das respectivas unidades

⁶⁴ Em caso de estado de emergência ou estado de sítio, ou em decorrência de uma guerra, os integrantes destas Corporações poderão ser requisitados pelo Exército para exercerem funções diversas da área de segurança pública. **Decreto-lei nº 667, de 02 de julho de 1969**. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares, dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal e dá outras providências; **decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983**. Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares.

⁶⁵ LAZZARINI, A. (1999), *op. cit.*, p. 61.

federativas, pela administração, comando e emprego da Corporação. Seus cargos são ocupados por coronéis da ativa (maior patente), escolhidos e nomeados pelos governadores dos Estados, tendo honras, prerrogativas, direitos e obrigações de secretários de Estado, e os seus gabinetes, definidos como estado-maior pessoal, com cargos exercidos por oficiais intermediários, todos do quadro de oficiais combatentes. Fazem parte da PM, entre outros, os coronéis, majores, capitães, tenentes, sargentos, cabos e soldados.

As Polícias Militares são instituições permanentes e organizadas com base nos princípios da hierarquia e da disciplina militares, simétricas às do Exército. De acordo com o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Estado da Paraíba⁶⁶, a hierarquia militar “é a ordenação da autoridade, em níveis diferentes, dentro da estrutura das Forças Armadas e das Forças Auxiliares por postos e graduações”. A ordenação se faz por postos ou graduações. Dentro de um mesmo posto ou de uma mesma graduação, se faz pela antiguidade no posto ou na graduação.

A disciplina “é a rigorosa observância e o acatamento integral das leis, regulamentos, normas e disposições, traduzindo-se pelo perfeito cumprimento do dever por parte de todos e de cada um dos componentes do organismo policial militar” (art. 6º)⁶⁷. São consideradas manifestações essenciais de disciplina nas Corporações Policiais Militares, a correção de atitudes, a obediência pronta às ordens dos superiores hierárquicos, a dedicação integral ao serviço, a colaboração espontânea à disciplina coletiva e à eficiência da Instituição, a consciência das responsabilidades e a rigorosa observância das prescrições regulamentares. Contudo, o inferior hierárquico somente poderá cumprir as ordens que, definitivamente, não sejam manifestamente ilegais, pois, caso contrário, será também responsabilizado pelos seus atos, juntamente com seu superior. “A disciplina e o respeito à hierarquia devem ser mantidos permanentemente pelos policiais militares na ativa e na inatividade” (art. 6º, § 2º).

O ingresso na carreira policial militar também se dá por meio de concurso público. Os exames de seleção estabelecidos, de caráter classificatório e eliminatório, levam em consideração as exigências intelectuais, psicológicas, de

⁶⁶ PARAÍBA. Decreto nº 8.962, de 11 de março de 1981. Dispõe sobre o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Estado da Paraíba e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. João Pessoa (PB), 26 abr. 1981.

⁶⁷ *Ibid.*

saúde e de aptidão física impostas pelas condições de execução das atividades da Corporação e, na sequência, os aprovados passam por cursos de adaptação.

2.5.2 O Corpo de Bombeiros Militar

Segundo registros, o primeiro Corpo de Bombeiros profissional foi criado em 1851, em Berlim, na Alemanha. No Brasil, a primeira Corporação foi criada em 1856, instituindo o Corpo de Bombeiros Provisório da Corte no Rio de Janeiro⁶⁸, sendo, neste mesmo ano, fornecida à Instituição a primeira bomba de incêndio a vapor e, em 1880 o grupo passou a ter organização militar. Após a Proclamação da República, os Estados passaram a constituir seus próprios Corpos de Bombeiros, profissionais treinados que possuem equipamento necessário para apagar incêndios, resgatar pessoas, salvar bens materiais e fornecer assistência nos desastres naturais.

Como instrumento de defesa da cidadania, desde os primórdios da civilização, os bombeiros foram confundidos com soldados ou policiais, conquanto suas atividades técnicas objetivem a proteção do cidadão contra incêndios e outras emergências. A denominação da palavra bombeiro surgiu a partir da utilização das bombas d'água por esses profissionais.

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, prevê a existência dos Corpos de Bombeiros Militares no Capítulo III – “Da Segurança Pública”, estabelecendo que a eles competem a execução de atividades de defesa civil, sendo organizados também com base na hierarquia e disciplina, considerados forças auxiliares e reserva do Exército, subordinando-se, da mesma forma que as Polícias Civis e Polícias Militares, aos governadores dos Estados. A atividade-fim dos Corpos de Bombeiros Militares é de prevenção e combate a incêndios, busca e salvamento de vidas humanas e, agora, bem como, a de defesa civil, tais como, inundações, desabamentos, acidentes em geral, catástrofes, calamidades públicas entre outros.

Compete ainda aos Corpos de Bombeiros Militares desempenharem atividades educativas de prevenção e combate a incêndio, pânico coletivo e de proteção ao meio ambiente; estudar, analisar, planejar, exigir e fiscalizar todos os

⁶⁸ BRASIL. **Decreto imperial nº 1.775, de 02 de julho de 1856**. Dá Regulamento para o serviço da extinção dos incêndios.

serviços de segurança contra incêndio e pânico; notificar, isolar, embargar e interditar, obedecida sua competência, obras, serviços, habitações e locais de diversão públicos e privados os quais não ofereçam condições de segurança e de funcionamento; realizar busca, resgate e salvamento; prover socorro de urgência; estabelecer fiscalização balneária e o salvamento aquático por guarda-vidas; desenvolver pesquisa científica em seu campo de atuação profissional, dentre outras correlatas a sua competência.

O comandante-geral é responsável pelo comando e administração geral da Corporação e seu cargo é ocupado por um oficial da ativa, do quadro de oficiais combatentes do Corpo de Bombeiros, dentre os do posto de coronel, nomeado pelo governador do Estado. Vale lembrar, que essas Corporações deixaram de ser municipais e foram militarizadas por conveniência do governo autoritário pós-64 e, infelizmente, sem nenhuma explicação, os Constituintes de 1988 mantiveram esse *status*.

Contudo, entende-se que os Corpos de Bombeiros Militares não se constituem em Corporação Militar, pois, em princípio, “não exercem atividades de segurança pública, por serem estas as que dizem respeito às infrações penais, com típicas ações policiais preventivas ou repressivas imediatas”⁶⁹. Eles são protetores da vida, da saúde, da integridade corporal dos cidadãos, da preservação do meio ambiente e do combate a fatores que possam lesar o patrimônio humano e material da sociedade. São o braço mais forte da defesa civil e devem estar ligados a outros setores do Estado, como por exemplo, ao sistema de defesa civil. Essa gama de atribuições diz respeito à tranquilidade e à salubridade públicas, “ambas integrantes do conceito de ordem pública”⁷⁰.

De acordo com o artigo 42 da Constituição, são servidores militares federais os integrantes das Forças Armadas e servidores militares dos Estados, Territórios e Distrito Federal, e os integrantes das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares. Nesse sentido, vê-se que os Corpos de Bombeiros Militares “não são mais órgãos públicos e sim”⁷¹ instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, “com atividade voltada aos dois outros aspectos da ‘ordem pública’, ou seja, dar tranquilidade pública e cuidar da salubridade pública, através do regular

⁶⁹ LAZZARINI, A. (1999), *op. cit.*, p. 58.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ LAZZARINI, A. (2003), *op. cit.*, p. 289.

exercício da engenharia de proteção contra incêndios”⁷². E ainda, a Constituição, declara que cabe privativamente à União legislar sobre “normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares” (art. 22, XXI).

Em parte dos Estados do Brasil os Corpos de Bombeiros Militares são vinculados administrativamente ao comando da PM e à Secretaria Estadual de Segurança Pública, sendo que em outros é um Corpo autônomo, mas também militar. No Rio de Janeiro o Corpo de Bombeiros Militar está vinculado à Secretaria Estadual de Defesa Civil, criada em 2011.

Observa-se assim, a necessidade de mudanças nas estruturas organizacionais deste órgão, especialmente para retirar a vinculação com as Polícias Militares naqueles Estados em que ainda existe, uma vez que suas missões são independentes.

2.6 POLÍCIA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

As Guardas Municipais

A história das Guardas Municipais acaba se confundindo com a própria história da nação brasileira, ao longo desses últimos três séculos, pois em diversos momentos essa Força Armada se destacou vindo a dar origem a novas instituições, de acordo com as características do momento político. Dada à missão principal de promover o bem social, essa Corporação esteve, desde os seus primórdios, diretamente vinculada à sua comunidade e contemplou, em seus quadros, vultos nacionais, destacando-se, entre eles, Luís Alves de Lima e Silva, “Duque de Caxias”, nomeado comandante do Corpo de Guardas Municipais Permanentes da Corte, em 1832.

Ao que parece, depois de Jânio Quadros, então prefeito de São Paulo, em 1986, haver criado, junto à Secretaria Municipal de Defesa Social, uma Corporação uniformizada e armada para realizar o trabalho de vigilância do Município e a colaboração na segurança pública, denominada de Guarda Civil Metropolitana, a ideia foi seguida em outros Estados brasileiros e, quando veio a Constituinte,

⁷² LAZZARINI, A. (2003), *Op. cit.*, p. 289.

introduziu-se, no texto da Constituição, no artigo 144, § 8º, que “os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”, concorrendo para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio em afluência com a polícia estadual e demais órgãos públicos.

Assim originaram-se as atuais Guardas Municipais ou Guardas Civis Municipais, organizações de natureza eminentemente civil, não se confundindo com Corporações Militares, atuando em conjunto com os demais organismos responsáveis pela segurança pública, para garantir a segurança, prevenir acidentes, proteger o meio ambiente, o patrimônio histórico, cultural, ecológico e paisagístico dos Municípios, como também orientar os munícipes e os transeuntes. Assim, por mais que se recue no tempo, verifica-se uma constante e contínua busca de aprimoramento de técnicas, procedimentos e atitudes no serviço de segurança pública prestado à sociedade brasileira, desde longa data, em épocas e situações políticas diversas.

A Guarda Municipal designa, portanto, as instituições criadas nos Municípios, por iniciativa dos seus prefeitos, com a aprovação de leis específicas das Câmaras de Vereadores, para proteção de seus bens, serviços e instalações. São constituídas e regulamentadas por leis municipais que dispõem sobre a sua organização, efetivo e hierarquia. Seus componentes possuem as mesmas prerrogativas e obrigações legais dos servidores públicos municipais.

Essa Corporação foi reestruturada, a partir do dispositivo constitucional, estando, assim, autorizados os seus integrantes a usar uniforme e armas de uso permitido, nos termos do Estatuto do Desarmamento (lei federal nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003). Tem as suas próprias regras, padrões e patentes, sendo controlada e fiscalizada pelo órgão municipal competente; não está subordinada à polícia estadual (PC ou PM), e somente lei federal poderá instituir formalidades para o seu registro e funcionamento.

A criação das Guardas é um direito subjetivo público dos Municípios, outorgado pela regra constitucional maior, que é repetida nos textos das Constituições dos Estados Federados e da lei orgânica de cada Município. Observa-se, contudo, que o texto constitucional exige uma lei para estabelecer as suas atividades, mas, até a presente data, tal lei não foi ainda editada [!]. Os bens, serviços e instalações que as Guardas, por força da Constituição, devem proteger,

têm como significado e fundamento jurídico o Código Civil brasileiro, o qual contém a divisão dos bens públicos, estabelecidos nos artigos 98 a 103⁷³. “Assim, atuando com base na lei, em nome do Poder Público e a serviço da coletividade, no interesse dos munícipes, as Guardas acham-se ao abrigo da Constituição”⁷⁴.

É certo que, quando o Poder Público, nos âmbitos federal, estadual ou municipal, fiscaliza algum setor de atividade social, sem dúvida, está no exercício do poder de polícia. Logo, *a priori*, as Guardas Municipais têm esse poder para agir, não apenas nessas situações, mas, também, em qualquer outra situação de flagrante delito, ameaça à ordem ou à vida, ou de calamidade, porque, nesses casos, conforme dispõe o Código de Processo Penal brasileiro, “qualquer do povo poderá e as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito” (art. 301).

Assim, mesmo que haja divergências sobre a possibilidade de ação das Guardas, esta é amparada pela lei. O Município é pessoa jurídico-política dotada de competência própria que lhe permite “zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; e legislar sobre assuntos de interesse local”⁷⁵.

Atreladas ao Poder Executivo, as Guardas Municipais têm seus coordenadores nomeados diretamente pelo prefeito, os quais são, normalmente, ex-integrantes do Exército ou da Polícia Militar, a exemplo dos coordenadores da Guarda Municipal de João Pessoa; São Paulo e Curitiba. Além das capitais estaduais, vários outros Municípios já possuem a sua Guarda. No entanto, essa

⁷³ BRASIL. **Código civil - Art. 98.** São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem. (Cf. Vade Mecum, 2010).

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III – os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispendo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser inalienados, observadas as exigências da lei.

Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem.

⁷⁴ MORAES, B. B. As guardas municipais e a segurança pública. In: **Revista dos Tribunais**. São Paulo: RT/Fasc. Pen., Ano 95, v. 854, dez. 2006, p. 412.

⁷⁵ BRASIL. **CF**, arts. 23 e 30.

denominação pode variar: nos Municípios de São Paulo, recebe o nome de Guarda Civil Metropolitana; nos do Rio de Janeiro, Guarda Municipal; nos dos Estados do Ceará e Paraíba, Guarda Civil Municipal; no Distrito Federal, Guarda Civil⁷⁶.

Entretanto, verifica-se que ainda falta uma política que as constitua como “protagonistas da segurança municipal” e lhes determine um perfil, uma identidade institucional, um conjunto de funções e, muito particularmente, lhes atribua metas claras, publicamente reconhecidas. É tempo, pois, de considerá-las como prestadoras de serviços policiais e, assim, serem disciplinadas e terem sua competência estabelecida de forma mais clara. Afinal, o artigo 78 do Código Tributário Nacional e a própria Constituição conferem, à Guarda, o poder de polícia, quando estabelecem a proteção de serviços municipais.

Por fim, o Plano Nacional de Segurança Pública destaca, como um dos compromissos no âmbito de cooperação do governo federal com os governos estaduais, a “redução da violência urbana”, sendo que uma das ações é “apoiar e incentivar a criação de Guardas Municipais desmilitarizadas e desvinculadas da força policial, estabelecendo atribuições nas atividades de segurança pública e adequada capacitação, inclusive para a área de trânsito”⁷⁷.

Entretanto, para se alcançar essa meta e torná-la possível, se faz necessário o estreitamento da cooperação, de forma firme e permanente, entre Estados, Municípios, demais poderes e sociedade civil organizada. Passaram-se já dez anos e, infelizmente, na maioria dos Estados brasileiros, não somente as Guardas, mas também os outros organismos que compõem o sistema de segurança pública brasileiro continuam no esquecimento.

Muito se discute sobre a ampliação dos seus poderes, visto estarem, atualmente, destituídas de competência para realização do policiamento ostensivo e preventivo. Destaque-se, nessa linha, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 534/2002, do Senado Federal, permitindo aos Municípios, por meio de convênio com os Estados, executar serviços de policiamento ostensivo e preventivo.

A proposta da referida emenda altera a redação do parágrafo 8º do artigo 144, da Constituição, definindo uma nova competência para as Guardas Municipais, que é a de realizar a proteção de suas populações, e insere um parágrafo 10 a este

⁷⁶ Essa denominação leva a confusão com as “Guardas Civis” dos Estados, braço ostensivo das Polícias Civis estaduais extintas durante a ditadura militar.

⁷⁷ BRASIL. Ministério da Justiça. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília, 2000, compromisso nº 07/56.

dispositivo constitucional, atribuindo à União competência para criar, organizar e manter a Guarda Nacional, com a missão, entre outras, de proteger seus bens, serviços e instalações. O artigo 144 passaria a vigorar acrescido do parágrafo 10 e o parágrafo 8º com a seguinte redação:

§ 8º. Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de suas populações, de seus bens, serviços, instalações e logradouros públicos municipais, conforme dispuser lei federal.

§ 10. Compete à União criar, organizar e manter a Guarda Nacional, com atribuição, além de outras que a lei estabelecer, de proteger seus bens, serviços e instalações.

O texto original da proposta de emenda teve como justificativa, para sua propositura, “a possibilidade de os Municípios poderem cooperar com os Estados no terreno da segurança pública, porque os Estados não contam com recursos suficientes para atuar de forma satisfatória nos denominados fundões da periferia”⁷⁸. Na discussão e votação da matéria, no plenário daquela casa legislativa, foi aprovada uma emenda ao texto da PEC, inserindo a criação da Guarda Nacional.

Aprovada no Senado Federal, a proposição foi encaminhada à Câmara dos Deputados, sendo a ela apensadas, inicialmente, outras propostas de emenda à Constituição, que se encontrava em tramitação naquela Casa Legislativa. Citam-se, como exemplo, algumas dessas propostas apensadas, a seguir discriminadas, as quais terão seus conteúdo e justificativa apresentados de forma sintética.

A PEC nº 343/1996, do deputado Jorge Anders e outros, autoriza as guardas municipais a atuarem como forças complementares dos órgãos de segurança pública. Na justificação da proposição sustenta-se que a concessão, às guardas municipais, da condição de órgão de segurança pública, com ampliação de suas competências, trará ganhos qualitativos para as comunidades municipais, no que tange ao combate à criminalidade.

A PEC nº 87/1999, do deputado Wanderley Martins e outros, substitue a expressão “guardas municipais” pela expressão “polícias municipais”, incluindo este novo órgão no sistema de segurança pública brasileiro, e autoriza a criação das polícias municipais nos Municípios brasileiros, observadas as restrições que especifica. A justificativa para tal procedimento é que corrigiria a incapacidade do

⁷⁸ BRASIL. Senado Federal. **Parecer da Comissão Especial à Proposta de Emenda à Constituição nº 534/2002**. Relator: Deputado Arnaldo Faria de Sá, 12 maio 2004.

sistema de segurança pública, estabelecido no texto constitucional, em promover a efetiva prevenção e repressão de uma criminalidade crescente.

A PEC nº 284/2000, do deputado Rubem Medina e outros, prevê a possibilidade de as guardas municipais desenvolverem ações de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, nos termos de lei complementar federal. É destacado, na justificção da proposição, que as Polícias Militares têm-se mostrado incapazes de atender as necessidades de segurança pública dos munícipes e que o emprego da guarda municipal, em ações de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, em conjunto com as Polícias Militares, irá oferecer à população um serviço de segurança pública de melhor qualidade.

A PEC nº 449/2001, do deputado Edmar Moreira e outros, extingue as guardas municipais. A justificção da proposição fundou-se na necessidade de se pôr fim aos conflitos hoje existentes entre as Polícias Cíveis e Militares e as Guardas Municipais⁷⁹.

Após o encaminhamento da PEC nº 534/2002, com seus apensos, para a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania manifestar-se sobre o mérito, foi determinado, pela Presidência da Câmara, que lhe fossem apensadas mais sete proposições, entre elas, a PEC nº 49/2003, do deputado Carlos Souza e outros, que possibilita a participação das Guardas Municipais nas ações de segurança pública de policiamento ostensivo e preventivo, nos termos de lei complementar federal. A justificção da proposição funda-se “na necessidade de suprir-se a deficiência operacional das Polícias Militares pelo emprego dos Guardas Municipais, que conhecem melhor os hábitos e a forma de vida dos cidadãos municipais”.

No âmbito da Comissão Especial destinada a proferir parecer, foi apresentada, pelos deputados Zenaldo Coutinho e outros, uma emenda à PEC nº 534/2002. Nessa emenda, os autores transferem para a lei estadual a definição da possibilidade das Guardas Municipais colaborarem na execução de policiamento ostensivo, sob coordenação da PM, nos termos de convênio a ser firmado entre o Município e o Estado. Em sua justificção, sustenta-se que “a escassez de recursos humanos e materiais contra-indica uma superposição de competências, o que ocorrerá se as Guardas Municipais, de forma autônoma, exercerem as competências policiais hoje atribuídas aos órgãos estaduais de segurança pública”. Por isso, a

⁷⁹ BRASIL. Senado Federal. **Parecer da Comissão Especial às Propostas de Emendas à Constituição de números 343/1996; 87/1999; 284/2000; 449/2001.**

emenda propõe que o texto constitucional preveja a celebração de um convênio com os entes estatais, o que evitará, segundo os autores, discussões judiciais e permitirá melhores resultados devido à flexibilidade para o estabelecimento de regras de cooperação mútua.

Em maio de 2004, a Comissão Especial aprovou a PEC nº 534/2002, mas com uma emenda supressiva em relação ao acréscimo do parágrafo 10. Justificam a emenda supressiva, por entenderem que a criação de mais um órgão de segurança pública federal é inconveniente, uma vez que os benefícios que pudessem decorrer da criação desse órgão não justificariam os investimentos para a sua implantação e os gastos com a sua manutenção.

Quanto às demais propostas de emenda, essas foram rejeitadas pela Comissão Especial porque, segundo o relator do parecer, o deputado Arnaldo Faria de Sá, elas não atendem certos requisitos – tais como, autonomia operacional; forma de normatização e exigência de número mínimo de habitantes – e a sua adoção iria prejudicar ainda mais a população brasileira, no que concerne à segurança pública.

Sabe-se que o Estado brasileiro passa por uma forte crise na área de segurança pública. Esta crise pode ser analisada sob duas óticas: falência do modelo de organização do sistema e falta de capacidade federal e estadual para investimentos e para a manutenção da atividade nessa área. Embora sejam aparentemente duas abordagens distintas, elas, na prática, se intercomunicam e os problemas apresentados em uma delas estimulam e multiplicam as dificuldades enfrentadas pela outra. Para se entender essa relação de reciprocidade e de mútua influência, verifica-se que ao excluir os Municípios do sistema de segurança pública, o texto constitucional sobrecarregou, principalmente, os Estados, que passaram a ter a seu encargo a manutenção da ordem e a apuração das infrações penais na área urbana e na área rural.

Com a proliferação de Municípios; com o crescimento urbano desordenado nas cidades médias e grandes; com o agravamento da crise social, decorrente de problemas econômicos e de distribuição de renda; com a violência na área rural, resultante de disputas pela ocupação de propriedades por integrantes de movimentos sociais; e com o aumento das ações relacionadas com o denominado crime organizado; ampliaram-se, de forma considerável, os focos de violência e criminalidade, enquanto a base organizacional e orçamentária – em nível estadual –

permaneceu constante. Ante tal constatação, é impossível atender-se à crescente demanda por ações preventivas e repressivas, com um sistema de segurança pública praticamente “falido”.

Já quase uma década de preocupação e espera por parte dos diversos segmentos da sociedade civil, desde o início da “Novela PEC nº 534/2002”, até a presente data, não se chega ao seu “capítulo final”. Há muito se sabe, com exemplos claros, no âmbito da segurança pública, que não adianta atacar os efeitos, se as causas da criminalidade e da desordem permanecerem intocadas; no entanto, o sistema de segurança pública brasileiro e a polícia, como um todo, “tem-se limitado praticamente a enxugar o chão com a torneira aberta”⁸⁰.

De resto, e diante de tal realidade e da retórica governamental ante o problema, transparecendo efetivo descaso, não se pode negar a falência do modelo e a necessidade imperiosa de sua reformulação, pois o direito à segurança é direito fundamental e o desrespeito aos direitos fundamentais é o desrespeito à cidadania, ao Estado democrático de Direito, à Constituição. É, portanto, característica de uma sociedade marcada pelo autoritarismo estatal e pelo sacrifício das liberdades individuais, em detrimento da observância dos direitos humanos. Um dos maiores desafios, na área da segurança pública, é a consolidação de uma polícia eficiente, moderna e operacional, cuja missão precípua seja a de proteger o cidadão, na perspectiva da defesa dos seus valores individuais e comunitários, sem se descuidar da salvaguarda dos interesses que compõem o Estado.

⁸⁰ LIMA, J. M. da C.; LIMA, L. F. C. da C. **Perfil social do crime**. São Paulo: IBRASA, 2008, p. 165.

CAPÍTULO 3 – LIBERDADE SINDICAL NAS PRIMEIRAS CONSTITUIÇÕES DO BRASIL E LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR

“Assim como a Constituição varia, assim também as leis variam, para bem ou para mal, justas ou injustas; mas a Constituição vem primeiro e estabelece o padrão para as leis”.

Aristóteles

Neste capítulo se examina a evolução do direito de liberdade sindical nas primeiras Constituições do Brasil e legislação complementar, a fim de melhor compreendê-lo, a partir dos fatores internacionais que o influenciaram e, especialmente, da maneira como a questão se apresentou em cada Constituição, destacando-se os aspectos normativos concernentes à sindicalização e à greve.

Sete Constituições vigoraram no Brasil até 1988, incluindo-se como tal a EC nº 01, de 17 de outubro de 1969, que, de fato, foi considerada uma nova “Constituição”. A importância deste tema reside, pois, na necessária compreensão do marco histórico do constitucionalismo moderno, que ocorre a partir dos anos 20 do século passado, com o fim da Primeira Guerra Mundial, quando as Constituições passam a se orientar por direções diversas e contrastantes.

A doutrina dos ciclos constitucionais se constrói pelo agrupamento de determinadas tendências jurídicas, de acordo com as exigências da época e as características comuns de desenvolvimento das diversas experiências constitucionais, historicamente acumuladas em cada país. Esta versão do pensamento constitucionalista, denominada de constitucionalismo social, decorre do esgotamento fático da visão liberal, incapaz de responder às demandas sociais que abalaram o século XIX.

3.1 HISTÓRIA DAS LUTAS SOCIAIS NA EUROPA E NO BRASIL

Na Europa, com o advento da Revolução Industrial, emerge entre os trabalhadores, a necessidade da atuação sindical. É quando a máquina se constitui em instrumento fundamental para a produção e provoca o aparecimento de fábricas que demandavam força de trabalho mais qualificada para operá-las; quando o lucro tornou-se a meta do empregador, que procurava aumentar o capital e, para tanto,

exigia jornadas excessivas, mantendo a retribuição da força de trabalho com salários insignificantes, que não conseguiam atender as necessidades do trabalhador e de sua família.

Os trabalhadores reagem com a organização da coletividade, em associações fundadas na solidariedade de classe, para a defesa de seus interesses. Inicialmente, com função principalmente assistencialista, posteriormente assumem função reivindicativa, sindical e política. De acordo com Paul Singer¹, o primeiro período do capitalismo (1770–1870) se caracteriza pela alternância do predomínio inglês e francês no mercado internacional. Até 1789, a Inglaterra é o centro do sistema. Daí até 1815, a França se transforma no sócio incômodo da Inglaterra, na distribuição do mercado mundial.

A Inglaterra, palco inicial da Revolução Industrial, passou a viver um ascendente processo de desenvolvimento. As inovações técnicas inauguraram a produção em larga escala; ao mesmo tempo, configurava-se uma grande contradição: o caráter social da produção era descaracterizado pela apropriação privada. Ivonaldo Neres diz que, “esse paradoxo era garantido pela brutal exploração da emergente classe operária, com longas jornadas de trabalho, contando com a participação de mulheres e crianças, sem nenhuma condição de salubridade”². O papel revolucionário do capitalismo era, então, uma força permanente e contínua.

Diante desse quadro de exploração, os trabalhadores se revoltaram. O Parlamento inglês, então pressionado, aprova, em 1824, uma lei que permite aos proletários o direito de livre associação, até então limitado às classes dominantes. “As ‘uniões sindicais’ saíram da clandestinidade e ganharam força, expandindo-se por toda a Inglaterra”³.

Num primeiro momento, o liberalismo vem justificar e defender o capitalismo industrial⁴, apoiando-se no direito à propriedade privada, na livre concorrência e não-

¹ SINGER, P. O Brasil no contexto do capitalismo internacional, 1889-1930. In: **História Geral da civilização brasileira**. Tomo III, 1º volume, São Paulo: DIFEL, 1975, p. 347-350.

² NERES, I. **Combatividade sindical**: as lutas do passado e os desafios do presente. João Pessoa: Idéia, 1996, p. 16.

³ *Ibid.*

⁴ “A organização da sociedade em que a terra, as fábricas, os instrumentos de produção etc., pertencem a um pequeno número de latifundiários e capitalistas, enquanto a massa do povo não possui nenhuma ou quase nenhuma propriedade e deve, por isso, alugar sua força de trabalho.” LÊNIN, V. I. **Sobre os sindicatos**. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979, p. 44.

intervenção do Estado na economia. A esse respeito, Tobias Barreto⁵ observa que “o verdadeiro solar do liberalismo é a democracia. O governo de todos por todos.” Entende este autor que, o princípio democrático, em sua ideia, é “a liberdade, operando como força, e a igualdade operando, como tendência, em todos os átomos do corpo social, para a sua completa harmonia e felicidade.”⁶ Os teóricos originais da ideologia liberal, a exemplo do clássico Adam Smith, afirmam que as coisas valem pela quantidade de trabalho que custa para produzi-las.

Segundo Friedrich Engels e Karl Marx⁷, os sindicatos “nasceram dos esforços espontâneos dos operários ao lutar contra as ordens despóticas do capital, para impedir ou ao menos atenuar os efeitos dessa concorrência, modificando os termos do contrato, de forma a se colocarem acima da condição de simples escravos.” Sendo assim, o valor da força de trabalho constitui a base racional e declarada dos sindicatos, cuja finalidade é “impedir que o nível dos salários desça abaixo da soma paga tradicionalmente e que o preço da força de trabalho caia abaixo de seu valor”. Por isso mesmo, são considerados “sociedades de segurança criadas para os próprios operários”.

Fato marcante neste processo foi o lançamento, em 1848, do *Manifesto Comunista*, de Friedrich Engels e Karl Marx, instigando os operários à união, defendendo a necessidade da organização dos trabalhadores e o direito de associação, provocando o surgimento do sindicalismo revolucionário ou anarco-sindicalismo, mas também reivindicatório e de resistência, cuja finalidade consistia na reorganização da vida social, fundamentando-a sobre as bases do comunismo libertário e, por meio da ação revolucionária da classe trabalhadora, opondo-se aos modernos partidos operários, aos quais considera sem capacidade para a reorganização econômica da sociedade.

Para tanto, o sindicalismo revolucionário ou anarco-sindicalismo, que pregava, além da luta contra o capitalismo, o combate ao governo e à autoridade, a ação direta, juntamente a uma radical crítica à existente ordem jurídica, política e social, estabeleceu, como postulado da tática política, o princípio do marxismo: “os comunistas lutam para atingir os objetivos e interesses imediatos da classe operária;

⁵ BARRETO, T. **A questão do poder moderador e outros ensaios brasileiros**. Petrópolis: Vozes, 1977, p. 189.

⁶ *Ibid.*, p. 191.

⁷ ENGELS, F.; MARX, K. **Sindicalismo**. São Paulo: CHED, 1980, p. 13; 9; 10.

mas, ao mesmo tempo, também defendem, dentro do movimento atual, o futuro deste movimento”⁸.

Em 1864, ocorreu a primeira Exposição Internacional, onde trabalhadores ingleses e franceses se reuniram em Londres com trabalhadores de todos os países industrializados com o objetivo de criar um programa e os estatutos para a União Internacional. Entre 1866 e 1872, foram realizados seis Congressos Internacionais: Genebra (1866), onde ficou instituída, definitivamente, a Associação Internacional dos Trabalhadores (AIT), cujo objetivo era a emancipação econômica da classe operária; em seguida, Lausanne (1867), Bruxelas (1868), Basileia (1869), Londres (1871) e Haia (1872).

Esses congressos consolidaram o processo definitivo de organização internacional da classe trabalhadora, fundando a I Internacional Comunista. Esta organização não foi monolítica. De fato, a diversidade de origem, condições e ideologia dos trabalhadores ensejou grande diversidade de propostas e ações políticas: socialistas, comunistas, coletivistas, anarquistas, anarco-sindicalistas etc. Tendências que se definem, ora pelas suas propostas de caráter econômico: produção e distribuição da riqueza; ora pelas suas diferentes concepções de Estado e sociedade. Segundo o historiador Sebastián Sánchez Martín⁹,

*En el Congreso de la Primera Internacional en Basilea (1869) se traba la discusión sobre quien recaería la competencia de la justa distribución del producto en una **sociedad socialista**. El Consejo General, por boca de César de Paepe declaró que le competiría al **Estado**; la Confederación del Jura, con Bakunin al frente declara que a la **colectividad**. Dos años más tarde (1871) se alarga la escisión: ante la cuestión **¿quién dirige el proceso revolucionario?** Los marxistas responden: el partido, y los anarquistas: la acción directa. En 1880 los integrantes de la Confederación del Jura se declaran anarco-comunistas. A partir de este momento las divergencias serán dentro del ámbito ácrata. **¿Cuál es la función del sindicato?** Los anarquistas comunistas dirán un medio a servicio de la revolución. Los anarcosindicalistas defenderán que además de eso será la forma básica de organización de la futura sociedad (sindicato medio y fin). Éstos se proclamarán incondicionalmente a favor de la huelga general, aquéllos con restricciones. La autogestión y la negación del partido serán las dos grandes cuestiones que unen ambas ramas del anarquismo. [Grifo nosso].*

⁸ LÊNIN, V. I. *Op. cit.*, p. 13. “El anarcosindicalismo es una auténtica fuerza obrera y humana y una corriente viviente propulsora de transformación y renovación social, con tendencia a un creciente arraigo y desarrollo en el mundo del trabajo en el presente y en el porvenir.” LIARTE, R. (Comp.). **La internacional del sindicalismo revolucionario**. Editado por la C.N.T. española con la colaboración del Secretariado A.I.T., (s/d), p. 60.

⁹ SÁNCHEZ MARTÍN, S. **La escuela moderna en Brasil 1909 - 1919**. Madrid, 1991. 608 f. Tese (Doctorado de Filosofía en Ciencia de la Educación) - Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), p. 280.

A Igreja Católica, em maio de 1891, reagiu com veemência ao Manifesto Comunista e ao processo de organização dos trabalhadores com base no socialismo. Através da Encíclica *Rerum Novarum*, do papa Leão XIII, sobre a *Condição dos Operários*, postula a proteção aos trabalhadores, através de certas reformas sociais – como a adoção de um salário justo, de benefícios sociais e de organizações sindicais –, fundamentando, assim, a doutrina social da Igreja Romana, pregando a solidariedade e o reconhecimento de direitos sociais dos trabalhadores, condenando a exploração capitalista e a opressão a que eram submetidos.

Vale dizer, a igreja formulou uma política social que acentuava a necessidade de dar aos trabalhadores o que lhes era devido, mantendo, ao mesmo tempo, o caráter sagrado da família e da propriedade privada, mas não do capitalismo como tal. É nesse contexto que se tornam compreensíveis as palavras da historiadora Josefina Cuesta Bustillo¹⁰, que, ao tratar das lutas sindicais dos trabalhadores e das relações internacionais do século XX, diz:

*Es preciso recordar, como antecedentes de todo este proceso, **las luchas sindicales de los trabajadores en los siglos XIX y XX** y el creciente intervencionismo de Estado, que culminan en la incorporación de un cierto programa social en las cláusulas del Tratado Internacional de Paz [Tratado de Versalles]. Un nuevo protagonista se introduce, de esta forma, en las relaciones internacionales en el siglo XX, la clase trabajadora, que ve cómo las demandas de su movimiento social organizado pasan a ser contempladas en las relaciones entre los Estados. **Movimiento obrero, reforma social e intervencionismo estatal confluyen en esta notable mutación.** [Grifo nosso].*

Desse modo, os movimentos trabalhistas e socialistas de massa, que surgiram quase em toda a Europa, no fim do século XIX, como partidos, sindicatos trabalhistas, cooperativas, ou uma combinação disso tudo, eram fortemente democráticos, tanto na estrutura interna quanto nas aspirações políticas¹¹.

¹⁰ CUESTA BUSTILLO, J. **Una esperanza para los trabajadores**: las relaciones entre España y la Organización Internacional del Trabajo (1919-1939). Volumen I. Madrid: Consejo Económico y Social (CES), 1994, p. 33.

¹¹ Panorama bastante abrangente sobre o assunto se encontra nas obras de ENGELS, F. **A situação da classe operária na Inglaterra**. Porto: Afrontamento, 1975; ENGELS, F. **As guerras camponesas na Alemanha**. São Paulo: Grijalbo, 1977; HOBBSAWM, E. J. **Os trabalhadores**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981; **As origens da revolução industrial**. São Paulo: Global Editora, 1979; **Rebeldes primitivos**: estudio sobre las formas arcaicas de los movimientos sociales en los siglos XIX y XX. Barcelona: Editorial Ariel, S. A., 1983.

Tratando do sindicalismo no Brasil, releva destacar que, no início do Império, não existia clima social capaz de autorizar, entre os trabalhadores, algum tipo de associativismo. Somente quando da transferência da Corte portuguesa para o Brasil, em 1808, quando Dom João VI ainda era príncipe regente, é que começaram a surgir as primeiras políticas de estímulo à liberdade industrial, gerando, mais tarde, com o aparecimento e crescimento do proletariado, o nascimento de movimentos sindicais.

A história das lutas sociais no Brasil¹² inicia-se com a colonização portuguesa, época em que a agricultura era a principal atividade econômica. Com o desbravamento dos sertões brasileiros, levando à predominância dos latifúndios, tornou-se evidente a falta de braços para o trabalho e, não tardou a surgir, o grande tráfico de negros da África. A desigualdade social era levada ao extremo, não só pelas condições miseráveis em que viviam os trabalhadores negros, mas, também, pelo tratamento que lhes dispensavam os feitores e os latifundiários.

Extraia-se deles o máximo de trabalho, permitindo-lhes o mínimo de consumo, apenas o essencial para conservar-lhes as forças. Os escravos eram tratados à base dos três pês: pão, pano e pau. Um pedaço de pão por dia, um pedaço de pano suficiente para cobrir as vergonhas e pau para estimular ao trabalho incessante do corte da cana.

A primeira Constituição Política do Império do Brasil, outorgada em 25 de março de 1824, não continha nenhuma referência a direitos sociais do trabalhador e, ainda, extinguiu a existência das corporações de ofícios, seus juízes, escrivães e mestres (art. 179, XXV) que, para alguns, seriam os “embriões” do sindicato e a preparação de sua “gestação” - na verdade, organizações dominadas pelos mestres, que exploravam o trabalho dos companheiros e dos aprendizes.

¹² Sobre o surgimento das primeiras ideias socialistas no Brasil pode-se consultar ABREU e LIMA, J. **O socialismo**. Recife: Tipografia Universal, 1855; PICCAROLO, A. **O socialismo no Brasil**. São Paulo, s/d; RODRIGUES, E. **Socialismo e sindicalismo no Brasil**. Rio de Janeiro: Laemmert S/A, 1969; CHACON, V. **História das ideias socialistas no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965; SÁNCHEZ MARTÍN, S. **La escuela moderna en Brasil 1909 - 1919**. Madrid, 1991. 608 f. Tese (Doctorado de Filosofía en Ciencia de la Educación) - Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED); KOVAL, B. **História do proletariado brasileiro, 1857-1967**. São Paulo: Alfa - Ômega, 1982; ANTUNES, R. **O novo sindicalismo**. São Paulo: Brasil Urgente, 1991; FREDERICO, C. **Crise do sindicalismo e movimento operário**. São Paulo: Cortez, 1994; ALMEIDA, M. H. de. **O sindicalismo brasileiro entre a conservação e a mudança: sociedade e política no Brasil pós 64**. São Paulo: Brasiliense, 1983; JULIÃO, F. **Que são as ligas camponesas?** Rio de Janeiro: Civilização, 1962; RODRIGUES, J. A. **Sindicato e desenvolvimento no Brasil**. São Paulo: DIFEL, 1968.

Nessas circunstâncias, sendo a maioria de trabalhadores escravos negros, forçosamente teria que nascer deles a luta pela liberdade e por melhorias salariais. Suas constantes rebeliões e a fuga das grandes fazendas constituíam um desafio e uma ameaça aos “donos do poder” que pretendiam ter o domínio sobre eles, não podendo, no entanto, evitar a formação dos quilombos, redutos libertários dos fugitivos. Dentre esses, o mais poderoso e duradouro foi o “Quilombo dos Palmares”, também conhecido como “República dos Palmares”, onde se reuniram, durante aproximadamente 150 anos, perto de cem mil negros fugidos, inicialmente sob a liderança de Zumbi, hoje considerado herói nacional.

O processo de abolição da escravatura foi gradual, tendo começado com a Lei Eusébio de Queirós (1850), que proibiu o tráfico internacional de escravos, deixando o escravismo no Brasil de contar com o seu suprimento externo de negros da Costa da África; foi seguida pela Lei do Ventre Livre (1871), que libertou todas as crianças, filhas de escravos, nascidas a partir desta lei; depois, pela Lei do Sexagenário (1885), que libertou todos os negros maiores de 60 anos; e tendo sido finalizada com a Lei Áurea (1888), assinada pela Princesa Isabel, extinguindo a escravidão no Brasil. Vale ressaltar que, entre os países do continente americano, o Brasil foi último a tomar tal decisão, enquanto que “O último país do mundo a abolir a escravidão foi a Maurîtânia, em 09 de novembro de 1981”¹³. Alguns opinam que a Lei Áurea foi, sem dúvida, a primeira lei trabalhista.

Com a decadência do tráfico negreiro e a Abolição da Escravatura, estava sancionada a desorganização do trabalho escravo, o que se constituiu no “embrião” ou mesmo no “nascimento” do proletariado brasileiro. Convém recordar que, entre o fim do tráfico de escravos, a partir de 1850, e a Abolição da Escravatura, em 1888, passaram-se quase quatro décadas. A proibição do tráfico internacional de escravos suscitou gravíssima questão de mão de obra para a oligarquia agrária brasileira. De onde obter os trabalhadores, até então importados da África? Pois bem, a mão de obra escrava foi substituída pelos imigrantes, notadamente espanhóis, portugueses e italianos.

Com as primeiras correntes migratórias, vêm as ideias ligadas às conquistas do sindicalismo europeu, em especial o anarco-sindicalismo. Embora, no século XIX, o desenvolvimento industrial no Brasil ainda não fosse tão expressivo, a ponto de

¹³ **O secular nó cego da Maurîtânia: escravidão que persiste.** Disponível em: <<http://www.revistadehistoria.com.br/v2/home/?go=detalhe&id=1569>>. Acesso em: 10 jan. 2009.

criar um ambiente propício a um sindicalismo mais forte, pode-se pontuar a existência de algumas entidades que tinham a finalidade de reunir e defender os trabalhadores a elas associados, como a Imperial Associação Tipográfica Fluminense, primeira organização profissional, mais tarde sindicato, fundada no Brasil, em 1853¹⁴; a Liga Operária, em 1870; a União Operária, em 1880; e o Centro Tipográfico Paulista, em 1888.

A formação da classe operária, no Brasil, deve, na verdade, ter se iniciado “antes da grande onda de imigração europeia, mas esta sem dúvida deu-lhe um impulso decisivo. Pode-se dizer que aí talvez estejam os primórdios do proletariado brasileiro”¹⁵. Na segunda metade do século XIX, o Brasil tinha se tornado o maior produtor e exportador de café do mundo, tornando-se este o produto de exportação mais importante do país. O predomínio do escravismo colonial no Brasil, “foi tão esmagador que marginalizou o desenvolvimento da produção de mercadorias e sufocou o surgimento do capitalismo industrial”¹⁶.

Eis por que, o início das atividades sindicais brasileiras situa-se na segunda metade do século XIX. Em seus últimos anos, “a economia agroexportadora substituiu a mão de obra escrava pela assalariada, transferiu parte dos seus lucros para o setor industrial e construiu um razoável mercado interno”¹⁷. Dessa forma, estavam lançadas as bases exigidas para a ascensão do capitalismo industrial no Brasil. Segundo o historiador Sebastián Sánchez Martín¹⁸, as primeiras manifestações de lutas da classe operária brasileira, reivindicando seus direitos, ocorreram, entre 1860 e 1880.

Eran motines aislados con carácter de lucha espontánea de oprimidos que no comprendían por qué su situación de vida era tan difícil que en poco se diferenciaba de la de los esclavos; no había ley laboral, la jornada de trabajo duraba de 12 a 16 horas, salarios miserables, no tenían un solo día libre a la semana ni vacaciones al año, sufrían castigos corporales.

Assim, pode-se afirmar que, no Império escravocrata, a classe operária brasileira já existia embrionariamente. As ligas, uniões e centros são “sementes” do futuro sindicato. Na verdade, embora não tenha existido qualquer preceito

¹⁴ LINHARES, H. **Contribuição à história das lutas operárias no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Alfa - Ômega de Ciências Sociais, 1977, p. 31.

¹⁵ SINGER, P. **A formação da classe operária**. 24. ed. São Paulo: Atual, 2009, p. 61.

¹⁶ *Ibid.*, p. 49.

¹⁷ NERES, I. *Op. cit.*, p. 17.

¹⁸ SÁNCHEZ MARTÍN, S. (1991), *op. cit.*, p. 280-281.

constitucional a respeito, o sindicalismo iniciou-se, ainda, na vigência da Constituição Imperial, e antes mesmo da Lei Áurea de 1888. Os historiadores brasileiros mostram que, a elite dominante do século XIX considerou mais lucrativo realizar a abolição da escravatura, e substituir os escravos africanos pelos imigrantes europeus. Essa decisão fez com que a maioria dos escravos libertados ficasse no desemprego e sem qualquer direito social, econômico e político.

Contudo, com a Abolição da Escravatura, em 1888 e a Proclamação da República, em 1889, o direito à liberdade e à vida torna-se uma nova realidade jurídica no país. Com isso, várias disposições do Código Criminal do Império de 1830 ficaram obsoletas, dando ensejo ao Código Penal dos Estados Unidos do Brasil de 1890, o qual, elaborado sem considerar os notáveis avanços doutrinários que então já se faziam sentir, já nasceu atrasado em relação à ciência de seu tempo e foi, por isso, objeto de críticas¹⁹ que muito contribuíram para dificultar sua aplicação.

As questões trabalhistas caíam, então, na jurisdição do Código Penal, que punia rigorosamente as greves. As manifestações coletivas eram consideradas subversivas, e a pena, para os brasileiros, era a prisão, e, para os estrangeiros, a expulsão do país. Tendo, inclusive, incriminado a greve pacífica, medida que provocou veementes protestos nos meios operários, o Código Penal estava a pedir por modificações, a exemplo dos artigos 205 e 206²⁰ que tratavam dos crimes contra a liberdade de trabalho. O ministro da Justiça Manoel Ferraz de Campos Salles,

¹⁹ A modo de exemplo pode-se citar a Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife, que passava a circular pela primeira vez em 1891, sob a responsabilidade do professor Clóvis Beviláqua. A revista já em seu artigo primeiro propõe “um quadro evolutivo para o Direito.” Partidários de um Direito Penal autônomo, os intelectuais da época declaravam a necessidade de uma nova legislação, em especial, o Direito Penal. Assim, já no número inaugural da revista são encontradas análises que pregam a elaboração de um Código Penal ao mesmo tempo científico e nacional. A respeito, ver também SCHWARCZ, L. M. **O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil - 1870-1930**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

²⁰ BRASIL. **Código Penal dos Estados Unidos do Brasil de 1890 - Art. 205**. Seduzir, ou alliciar, operários e trabalhadores para deixarem os estabelecimentos em que forem empregados, sob promessa de recompensa, ou ameaça de algum mal:

Penas - de prisão celular por um a tres mezes e multa de 200\$000 a 500\$000.

Art. 206. Causar, ou provocar, cessação ou suspensão de trabalho, para impôr aos operários ou patrões aumento ou diminuição de serviço ou salario:

Pena - de prisão celular por um a tres mezes.

§ 1º Si para esse fim se colligarem os interessados:

Pena - aos chefes ou cabeças da colligação, de prisão celular por dous a seis mezes.

§ 2º Si usarem de violencia:

Pena - de prisão celular por seis mezes a um anno, além das mais em que incorrerem pela violencia.

promulgou então o decreto nº. 1.162, de 12 de dezembro de 1890²¹ em que derogou essa orientação, alterando a redação dos referidos artigos.

Contudo, os muitos imigrantes europeus eram militantes sindicais, que traziam, além da força de trabalho, ideias socialistas e anarquistas, organizando-se em associações para a defesa de uma jornada mais humana, e melhores salários. “Mas reivindicavam, também, do governo, habitação, escola e condições básicas de higiene”²². Por isso, dado o frequente recurso aos protestos, a nova redação dos artigos, acima mencionados, praticamente ratificava o sentido repressivo do dispositivo legal, no qual se alicerçaria uma severa e, não poucas vezes, arbitrária intervenção policial.

Em 24 de fevereiro de 1891, é promulgada a segunda Constituição, brasileira, a primeira republicana. Considerando o pensamento que norteou a sua elaboração, isto é, a ideologia da Constituição norte-americana, um dos primeiros cuidados dos legisladores foi eliminar quaisquer impedimentos à liberdade de contratar, garantindo, também, o direito de associação e de reunião. Contudo, era ela muito vaga, não cuidando dos demais direitos sociais do trabalhador. Pautara-se apenas em assegurar a inviolabilidade dos direitos concernentes “à liberdade, à segurança individual e à propriedade” (art. 72, *caput* e § 8º).

Tornando-se lícita a associação, nesta Constituição ficava, indiretamente, ressaltada a possibilidade de intervenção policial, além de silenciar sobre a greve. Daí a afirmação repetida de que a questão social durante o período da Primeira República, também chamada de República Velha (1889–1930), não passava de um “caso de polícia”. De forma semelhante, também na Europa²³ se há caracterizado,

²¹ **Art. 1º.** Os arts. 205 e 206 do Código Penal e seus paragraphos ficam assim redigidos:

1º Desviar operarios e trabalhadores dos estabelecimentos em que forem empregados, por meio de ameaças e constrangimento:

Penas - de prisão cellullar por um a tres mezes e de multa de 200\$ a 500\$000.

2º Causar ou provocar cessação ou suspensão de trabalho por meio de ameaças ou violencias, para impôr aos operarios ou patrões aumento ou diminuição de serviço ou salario:

Penas - de prisão cellullar por um a tres mezes.

²² AROUCA, J. C. **Cartilha do trabalhador**. São Paulo: Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil de São Paulo, 2009a, p. 10.

²³ Para se ter uma ideia das formas de assimilação das tendências do movimento trabalhista na Europa nesse período, veja-se CUESTA BUSTILLO, J. **Sindicalismo católico agrario en España (1917-1919)**. Madrid: Bitácora, 1978; ENGELS, F. **A situação da classe operária na Inglaterra**. Porto: Afrontamento, 1975; ENGELS, F. **As guerras camponesas na Alemanha**. São Paulo: Grijalbo, 1977; HOBBSAWM, E. J. **As origens da revolução industrial**. São Paulo: Global Editora, 1979; HOBBSAWM, E. J. **Os trabalhadores**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981; HOBBSAWM, E. J. **Rebeldes primitivos**: estudio sobre las formas arcaicas de los movimientos sociales en los siglos XIX y XX. Barcelona: Editorial Ariel, S. A., 1983.

todo o século XIX, como um período de “Estado Policial ou Repressor”, iniciando-se, ao final, um processo de transição de “Estado Repressor” para “Estado Protetor”.

3.2 LEGISLAÇÃO SINDICAL BRASILEIRA NO SÉCULO XX

Que caminhos foram trilhados, então, pelo sindicalismo brasileiro, no decorrer do longo percurso do início ao final do século XX? Como evoluiu, após a fundação das primeiras organizações?

Não cabe aqui entrar na completa apreciação dos acontecimentos que foram surgindo; basta assinalar que, tendo já como base as experiências organizativas de meados do século XIX, mencionados anteriormente, a partir do século XX reinicia-se um período de grande atividade sindical no Brasil, originando a criação de várias associações de classe – destacando-se a Liga dos Operários em Couro e Liga de Resistência dos Trabalhadores em Madeira (1901), União dos Operários Estivadores e Sociedade União dos Foguistas (1903) e, três anos depois, a Liga de Resistência das Costureiras (1906) –, que, embora não possuíssem caráter sindical, já defendiam redução de jornada de trabalho, melhores salários, assistência e defesa contra as injustiças e os abusos dos patrões, demonstrando interesse quanto à significação social do sindicalismo e à importância dos movimentos operários.

Durante esta época, até 1930, o movimento operário brasileiro era conduzido pela tendência hegemônica do sindicalismo revolucionário. Assim, em 06 de janeiro de 1903, foi editada a primeira lei sindical brasileira, o decreto legislativo nº. 979, inspirada na Igreja Católica e impregnada de corporativismo. O artigo 1º facultava “aos profissionais de agricultura e indústrias rurais de qualquer gênero, organizar entre si sindicatos para o estudo, custeio e defesa de seus interesses”.

Esse decreto não teve significação prática alguma, mesmo porque não refletia qualquer disposição associativista entre os trabalhadores rurais, recém-egressos do regime escravocrata. Além do mais, ele manifestava o caráter paternalista com que o Estado republicano pretendia resolver as questões trabalhistas no Brasil, antevendo, talvez, um movimento incontrolado de organização própria e autônoma do proletariado em formação, característica de um processo de expansão do Estado paternalista ou protetor, próprio também da Europa.

Em 1906, realizou-se o *Primeiro Congresso Operário Brasileiro*, no Rio de Janeiro, por iniciativa dos anarco-sindicalistas, com a presença de vários sindicatos,

federações, ligas e uniões operárias. “A questão social foi ali colocada em evidência nos debates, da mesma forma que a desilusão na área política partidária e a falta de confiança nos governantes”²⁴. Várias teses foram discutidas e, “os anarquistas, apesar de não constituírem a maioria, por sua grande combatividade, dominaram o plenário e conseguiram aprovação de quase todas as suas teses e propostas”²⁵. Neste congresso foram lançadas as bases para a fundação da Confederação Operária Brasileira (COB). O anarco-sindicalismo predominou de 1906 a 1920.

A segunda lei sindical, o decreto nº. 1.637, de 05 de janeiro de 1907, marco inicial da legislação sindical brasileira, cria sindicatos e sociedades cooperativas, que se constituem “livremente, sem autorização do governo” (art. 2º). Estendeu, também, o mesmo direito “aos profissionais de profissões similares ou conexas, inclusive às profissões liberais” (art. 1º), organizando, assim, os sindicatos urbanos. Pregava a conciliação para solucionar os conflitos coletivos entre o capital e o trabalho.

Exigia, contudo, o cadastramento das organizações profissionais em cartório e o fornecimento da respectiva lista de filiados nacionais ou naturalizados. De acordo com esse decreto, a criação e o funcionamento das associações de trabalhadores pertenciam ao domínio do direito privado e não a nenhuma legislação especial. Assim, o Estado não podia intervir – a não ser, é claro, em casos que demandavam a intervenção policial.

Também não se pode deixar de mencionar que, dois dias após a publicação da segunda lei sindical, também foi editada a principal lei repressiva contra os anarquistas e militantes sindicais, a chamada Lei Adolfo Gordo, decreto nº. 1.641, de 07 de janeiro de 1907, que determinava em seu artigo 1º, a expulsão de operários estrangeiros que, “por qualquer motivo, compromettesse a segurança nacional ou a tranquilidade pública”.

Tanto a primeira quanto a segunda lei relativas às associações operárias, admitiam a pluralidade sindical, da mesma forma que preconizavam o sindicato misto (de forma mais incisiva no sindicato rural e de forma induzida em relação ao sindicato urbano). Contudo, esses dois instrumentos tiveram pouca aplicabilidade, provavelmente porque insistiam na criação de sindicatos mistos.

²⁴ RODRIGUES, E. **Socialismo e sindicalismo no Brasil**. Rio de Janeiro: Laemmert S/A, 1969, p. 132.

²⁵ LINHARES, H. *Op. cit.*, p. 48.

Em 1908, entra em atividade a Confederação Operária Brasileira (COB), primeira organização operária de âmbito nacional, fundada por iniciativa de sindicatos do Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul, Pernambuco e Bahia, “numa cabal demonstração da autonomia da vontade coletiva de associar-se para a defesa de causas comuns,”²⁶ cuja estrutura organizativa e modalidades de ação se inspiraram, em grande parte, da *Confédération Générale du Travail* (CGT), francesa, anarco-sindicalista. Neste mesmo ano, a COB editava no Rio de Janeiro “*A Voz do Trabalhador*”, principal jornal sindicalista revolucionário do período, que noticiava as lutas do proletariado do Brasil e do mundo.

Foram dados, na primeira década do século XX, dois passos de gigante na institucionalização do movimento operário: a constituição de uma confederação e a publicação de um jornal. Dois eventos que possibilitariam o aumento gradativo da mobilização das massas, que viria imediatamente depois.

No ano seguinte, em 1909, “quando os telégrafos e a imprensa anunciaram a condenação à morte do livre pensador espanhol Francisco Ferrer y Guardia, tentando assim, com ele, assassinar a Escola Moderna, o Brasil se agita rapidamente”²⁷, em protesto contra os seus carrascos. Comissões de solidariedade se formam em todo o Brasil e a COB fez uma grande demonstração pública: “desfile e passeata no centro da cidade, com participação de mais de cinco mil pessoas.”²⁸ “O movimento operário e os anarquistas fizeram conferências e comícios, e deram sua adesão ao movimento de repúdio contra o governo espanhol”²⁹ pelo fuzilamento do fundador da Escola Moderna.

Desde então muita coisa mudou no Brasil, no aspecto político, social, econômico e cultural. Através de uma luta sem tréguas, a classe operária foi se firmando e, apesar da Lei Adolfo Gordo, “retrato de uma época que envergonha a quantos desejam um Brasil liberal e emancipado”³⁰, o movimento cresce dia a dia, buscando consolidar sua organização.

²⁶ FRANCO FILHO, G. de S. **Liberdade sindical e direito de greve no direito comparado:** lineamentos. São Paulo: LTr, 1992, p. 61.

²⁷ RODRIGUES, E. *Op. cit.*, p. 256.

²⁸ LINHARES, H. *Op. cit.*, p. 50.

²⁹ RODRIGUES, E. *Op. cit.*, p. 256.

³⁰ *Ibid.*, p. 169.

Em 1913, realizou-se no Rio de Janeiro, o *Segundo Congresso Operário Brasileiro*³¹, organizado pela COB, com a participação de “59 associações operárias, representadas por mais de 100 delegados de quase todos os Estados do Brasil e quatro jornais”³², traçando-se, então, normas de conduta e unificação para as lutas futuras.

O regime hostil às reivindicações do trabalhador, que vigorou na Primeira República (1889–1930), dita “Velha”, foi expresso pelo Código Civil de 1916 – cujo texto, de enfoque patriarcal, reflete a moral e os costumes da época –, o qual, de maneira muito sumária, dedicou apenas 21 artigos (1216 a 1236) referentes às questões trabalhistas, sob o título «Da locação de serviços». Assim, sem dispor de outra instituição, senão a polícia, para tratar dos problemas apresentados pelo operariado organizado, é natural que a greve resultasse como uma das formas de maior expressão do movimento sindical.

De acordo com a representatividade numérica do movimento sindical, a frequência de greves foi grande. Aliás, tratando da classe operária brasileira, no período de 1909 a 1919, Sebastián Sánchez Martín³³ enfatiza que:

*Se organizan, predominantemente, uniones de oficio y ligas de resistencia. La finalidad de estas asociaciones es la defensa de los intereses de los trabajadores contra la explotación capitalista. Son asociaciones de clase equivalentes a sindicatos. El modelo de las uniones y ligas brasileñas es el sindicato francés. Facilita la entrada a todos los que lo pretenden y su línea de actuación es la huelga general revolucionaria [...]. **Este período (1909-1919) fue el más rico en huelgas, destacándose los años 1917 y 1919, en que se produjeron huelgas generales de gran intensidad.** [Grifo nosso].*

Em coincidência com o sucedido na Espanha, e como consequência da “carestia de subsistência” provocada pela Primeira Guerra Mundial, pode-se, portanto, dizer que, a partir de 1917, o movimento da classe trabalhadora se

³¹ Em novembro de 1912, realiza-se no Rio de Janeiro, um congresso operário, patrocinado pelo poder político, e dirigido pelo deputado Mário Hermes da Fonseca, filho do presidente da República, Hermes da Fonseca. “Houve muito discurso demagógico, promessas de melhoria, de leis trabalhistas, etc. A classe operária não se deixou iludir, respondendo aos apelos com total indiferença.” O caráter “pelego”, “amarelo” desse congresso fez com que os anarco-sindicalistas não o reconhecessem, dando como resposta, a realização do Segundo Congresso Operário Brasileiro de 1913. (Sobre esta questão, LINHARES, H. *Op. cit.*, p. 56 e ss).

³² ANDRADE, P. de. **Encontros da classe trabalhadora de 1906 até a CONCLAT - 1981**. São Paulo: Quilombo, 1981, p. 34.

³³ SÁNCHEZ MARTÍN, S. (1991), *op. cit.*, p. 63, 64 e 72. Nesta obra se encontra um panorama bastante abrangente sobre as formas organizativas do proletariado no Brasil e um detalhado relato sobre as greves ocorridas no Brasil no período compreendido entre 1909-1919.

reanima, inaugurando a fase revolucionária das greves no Brasil. Considera-se a mais significativa, pela mobilização operária, a greve geral de julho de 1917, uma das mais longas da história do Brasil, realizada em São Paulo, cidade que constituía o principal foco de agitação operária nesse período, o que se explica pelo rápido crescimento do seu parque industrial, atraindo grande contingente imigratório, quase todos os imigrantes procedentes, num primeiro momento, da Espanha, Portugal e Itália.

Devido à maior presença de estrangeiros, predominava o enfoque anarco-sindicalista, segundo o qual as reivindicações imediatas seriam apenas um instrumento da grande ação revolucionária. Foi um movimento espontâneo do proletariado, uma manifestação explosiva, consequência de um longo período da vida tormentosa que, então, levava a classe trabalhadora, e que obteve a adesão dos diversos grupos de trabalhadores, inclusive dos servidores públicos, espalhando-se rapidamente por toda a cidade, depois por quase todo o país. Esta greve-marco foi a primeira greve geral em um Estado do Brasil. Pode-se resumir e precisar os principais fatos desta greve, que paralisou completamente São Paulo, nas palavras contundentes do médico e historiador Hermínio Linhares³⁴.

Os operários de todas as fábricas exigiram aumento de salário. Os anarquistas dirigiram o movimento; o comércio fechou, os transportes pararam e o governo impotente não conseguiu dominar o movimento pela força. Os grevistas tomaram conta da cidade por trinta dias. Leite e carne só eram distribuídos a hospitais, e mesmo assim com autorização da comissão de greve. O governo abandonou a capital. **Morreram grevistas em combate com a polícia. O governo agiu, porém, com sua habitual má fé; prendeu, espancou, processou e expulsou a maioria dos chefes do movimento;** não cumpriu as promessas que fizera. Mais uma vez o operariado espoliado seria ludibriado vilmente pelas forças da reação. [Grifo nosso].

Os líderes grevistas reivindicavam apenas salário, vida mais decente e melhores condições de trabalho, pois a carestia do indispensável à subsistência do povo trabalhador tinha, como aliada, a insuficiência dos ganhos. Entretanto, as legítimas reivindicações foram duramente reprimidas, e qualquer tentativa de reunião de trabalhadores provocava a intervenção brutal da polícia, que imperava nas mais desprezíveis modalidades. Era uma ditadura militar sanguinária, com a instauração de um regime reacionário, que recorreu de novo aos métodos do

³⁴ LINHARES, H. *Op. cit.*, p. 61-62.

“Estado policial” mais duro. O ambiente proletário era de incertezas, de angústias e sobressaltos.

A situação tornava-se insustentável, culminando com o assassinato de um anarquista espanhol. A Comissão de Defesa Proletária convida o operariado e a população de São Paulo a manifestar a sua solidariedade, incorporando-se ao enterro do operário Martínez, em uma das mais impressionantes demonstrações populares até então verificadas em São Paulo.

Há gritos e protestos, um clamor geral como de mar em fúria. Em frente ao cemitério [...] **centenas de soldados de fuzil enfrentam a multidão**, desde a porta. O número de coroas e buquês é impressionante. Centenas de mulheres e crianças conduzem um verdadeiro jardim e acompanham o caixão. Antes de dar entrada no cemitério, vários oradores se dirigem à multidão para verberar com indignação o assassinio do moço operário [...]. A multidão chora e clama Justiça. A soldadesca não contém a sua emoção, **soldados limpam os olhos com a manga da farda.** São 13 horas. O corpo do operário já foi sepultado. A multidão vai regressando lentamente, até a Praça da Sé, onde se aglomera novamente e onde oradores se fazem ouvir para condenar os desmandos policiais e insistir na lembrança de que pela solidariedade se conseguirá triunfar dos opressores e serem atendidos os direitos à vida. [Grifo nosso].

O texto acima, de autoria do operário e historiador Everardo Dias³⁵, caracteriza o cotidiano da cidade de São Paulo em julho de 1917, marcada pela greve geral, explicitando o choque entre o operariado e o Estado através de um forte aparato repressivo.

Envolvendo diversas categorias, sob a coordenação da Comissão de Defesa Proletária, esta greve, que parece ser a realização plena dos métodos de ação direta, depara-se com a questão: com quem negociar? Pois agora não se luta somente contra um empresário, mas contra vários e de diferentes ramos; além disso, entre as várias reivindicações encontra-se o barateamento do custo de vida e a garantia do direito de associação, que jamais poderia ser objeto de negociação direta com os industriais. Em outras palavras, a intervenção do Estado começa a ser indiretamente solicitada. As demais reivindicações – regulamentação do trabalho dos menores e das mulheres, jornadas de oito horas de trabalho etc. – também apontam para a elaboração de leis sobre o assunto.

Enfim, a negociação realiza-se entre o governo estadual, representantes empresariais e delegados da Comissão de Defesa Proletária, intermediados por uma

³⁵ DIAS, E. **História das lutas sociais no Brasil**. São Paulo: Editora Civilização, 1977, p. 296.

comissão de jornalistas. Como resultado da greve, os empregadores deram um aumento imediato de salário e prometeram estudar as demais exigências. Mas, a grande vitória, foi o reconhecimento do movimento operário como instância legítima, obrigando os empregadores a negociar com os proletários e a considerá-los em suas decisões.

Portanto, desde o início do século XX, a forma de encaminhamento da questão social da luta dos trabalhadores solicitava a regulamentação dos direitos do trabalho e, conseqüentemente, a criação de leis trabalhistas. Perdurava assim, no Brasil, um “Estado policial”, que era próprio do século XIX em outros países, acompanhado da demanda e emergência de um tímido “Estado protetor”.

Seja como for, o fato é que as greves e outras manifestações operárias eram violentamente reprimidas pela polícia, provocando espancamentos, prisões e mortes; militantes estrangeiros eram expulsos do país, pela força da lei; os sindicatos eram invadidos e fechados; as redações dos jornais operários eram destruídas. Mas, apesar da forte repressão policial, o movimento grevista, liderado pelo sindicalismo de inspiração anarquista e com grande participação de imigrantes, estendeu-se praticamente até 1919 para várias regiões do território brasileiro.

Isso não quer dizer, porém, que todo o aparato policial concordasse com as ordens arbitrárias e as atrocidades cometidas, pois, segundo Everardo Dias³⁶, deram-se nesse período, vários casos de “insubordinação” da Força Pública, como por exemplo, nos 1º e 4º Batalhões da Força Pública de São Paulo, tendo em vista a recusa dos soldados de praticar violências contra os grevistas. Segundo Kazumi Munakata³⁷, em algumas greves “e, não raras vezes, os delegados de polícia foram solicitados como intermediários entre o patrão e os trabalhadores”. Por isso, como já dito antes, ao longo de toda Primeira República, os governos tratavam a questão social como “caso de polícia”.

Se, por um lado, as greves não alcançaram seus objetivos mais imediatos, por outro, certamente contribuíram para promover debates, no meio operário, sobre os rumos do movimento sindical. O proletariado, aos poucos, foi adquirindo sentimento de luta cada vez maior, a conscientização política tornou-se mais

³⁶ DIAS, E. *Op. cit.*, p. 298.

³⁷ MUNAKATA, K. **A legislação trabalhista no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1984, p. 29.

abrangente, aumentando sua combatividade e experiência, “superando muito o âmbito sindical, sendo liderado pelos comunistas logo nos anos seguintes”³⁸.

Assim sendo, após intensa campanha popular, o Congresso decretou, em 1919, a Lei de Acidentes de Trabalho³⁹, estabelecendo a responsabilidade patronal em casos de acidentes no trabalho. Essa obrigação estendia-se à União, Estados e Municípios. Nessa lei, são considerados acidentes no trabalho os produzidos por uma causa súbita, violenta, externa e involuntária no exercício do trabalho, resultando em lesões corporais ou perturbações funcionais, que constituam causa única da morte ou da perda total, ou parcial, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho (arts. 1º, “a” e 2º).

Referindo-se, especialmente, à questão das greves, Edgar Carone⁴⁰ sustenta que “até 1919 elas atingem intensidade e um grau tático nunca alcançado”. O operariado toma consciência de que pode açambarcar o poder; o que lhe falta é organização partidária. O autor explica que “objetivamente, as demonstrações destes anos representam a falência das ideias anarquistas e o sinal da necessidade de uma nova teoria político-organizatória.”

Em todos esses episódios, é mister assinalar alguns fatores do cenário internacional, que foram influentes e importantes no sindicalismo brasileiro, a saber: a Primeira Guerra Mundial (1914–1918) e, no curso da guerra, a Revolução Bolchevista na Rússia, que consolidou a transição do anarquismo para o socialismo; o advento da primeira constituição social da história, a Constituição mexicana de 1917, que reconhece o direito de livre sindicalização; a entrada em vigor da Constituição alemã (*Weimar*), em 1919, considerada a primeira constituição europeia a tratar de matéria trabalhista, do direito de associação e do direito coletivo do trabalho; além do Tratado de Versalhes, assinado em 28 de junho de 1919, para selar o final da Primeira Guerra Mundial, consagrando certos direitos trabalhistas e previdenciários; e, principalmente, a fundação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que celebrou sua primeira conferência em Washington em 1919, da qual o Brasil é membro desde a sua criação.

³⁸ CARONE, E. **A república velha**: instituições e classes sociais (1889-1930). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988, p. 229.

³⁹ BRASIL. **Decreto nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919**. Regula as obrigações resultantes dos acidentes no trabalho.

⁴⁰ CARONE, E. *Op. cit.*, p. 229.

Em 1920, realiza-se, no Rio de Janeiro, o *Terceiro Congresso Operário Brasileiro*. Foi um evento marcado pela confusão interna e indefinição de metas, tendo em vista a crise provocada pela Primeira Guerra Mundial, que, além das graves perdas salariais da classe trabalhadora e da redução da capacidade de emprego no país, originou uma série de leis repressivas, as quais limitavam extraordinariamente a ação dos militantes sindicais e políticos. Elas foram, em grande parte, conforme já referido, responsáveis pela caracterização da questão social, na Primeira República, como uma simples “questão de polícia”.

São as chamadas leis de expulsão de estrangeiros, procurando se livrar de “elementos indesejáveis” à ordem econômica e social vigente. Uma legislação opressiva e repressiva, brutal, que visava, sobretudo, o movimento sindical, a exemplo do decreto nº. 4.269, promulgado em 17 de janeiro de 1921, denominado de “Lei Infame”, que estabelecia punições contra ações e propaganda revolucionárias, mas tinha como pretexto a repressão ao anarquismo. Neste ano “mais de cento e cinquenta trabalhadores de diversos setores foram encarcerados, torturados ou deportados”⁴¹, abatendo-se sobre o proletariado brasileiro uma nuvem negra de terror.

Nesse passo, os dirigentes das lutas operárias aderiram à concepção marxista-leninista, empolgados pelos êxitos e pela vitória do proletariado na Rússia. Surgia então, em 1922, o Partido Comunista Brasileiro (PCB), primeiro partido de âmbito nacional, oriundo de uma ala anarquista, sob a influência direta da Revolução Socialista na Rússia. A partir dos anos 20, percebe-se a ampliação das fileiras desse partido no meio sindical e, em decorrência disso, o esgotamento da concepção sindical anarquista no Brasil. O PCB teve um crescimento lento, mas ininterrupto.

Em 1923, a Lei Eloy Chaves⁴², criou as Caixas de Aposentadoria e Pensões para os empregados das companhias das estradas de ferro, garantindo-lhes a

⁴¹ LINHARES, H. *Op. cit.*, p. 65.

⁴² BRASIL. Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923. Cria, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os respectivos empregados. **Diário Oficial da União**, 28 de janeiro de 1923. Posteriormente, os benefícios destas Caixas – assistência médica e farmacêutica, aposentadoria ordinária (30 anos de serviço, mas contados somente a partir de 18 anos de idade) ou por invalidez, pensão e pecúlio – foram estendidos aos empregados de empresas portuárias e marítimas. O fundo das Caixas era formado basicamente da contribuição mensal dos trabalhadores (3% do salário) e da contribuição anual das empresas (1,5 % da renda bruta), e administrado por dois representantes patronais e dois dos trabalhadores, presididos por um funcionário graduado da empresa. Ao contrário do que se supõe, o Estado não participa diretamente, seja na administração, seja na contribuição ao fundo. A sua participação restringe-se somente à autorização de aumento de 2% no preço da passagem das estradas ou no valor das taxas portuárias, cujo montante era revertido ao fundo das Caixas.

estabilidade aos dez anos de serviço. Aliás, antes já havia institutos similares, a exemplo dos montepios e caixas beneficentes, em setores do serviço público. Nesse mesmo ano também é criado o Conselho Nacional do Trabalho (CNT), definido como órgão consultivo dos poderes públicos, composto por doze membros, todos escolhidos pelo presidente da República, com o objetivo de efetivar os compromissos assumidos pelo Brasil no Tratado de Versalhes.

Assim, com a criação do CNT, o Poder Executivo assume parte da responsabilidade no encaminhamento da questão social, abrindo caminho à instauração de um Estado protetor. Nessa lenta evolução a favor das reivindicações do movimento operário, dois anos depois, em 1925, o Congresso aprova a “Lei de Férias”⁴³ que, originalmente, previa a concessão de férias anuais de 15 dias apenas aos comerciários, mas acaba estendendo esse direito a todos os empregados e operários de estabelecimentos comerciais, industriais, bancários e de empresas jornalísticas.

O impedimento legal do federalismo, definido na Constituição de 1891, que transferia, aos respectivos governos estaduais, a competência de legislar sobre as questões trabalhistas em seus Estados, só foi contornado ao ser sancionada a Emenda Constitucional, de 03 de setembro de 1926, a qual suscita, entre outras alterações, a competência privativa do Congresso Nacional para legislar sobre o trabalho. Dessa forma, provavelmente, procurava-se fazer com que a questão social não fosse mais considerada um “caso de polícia”.

Apesar da existência de algumas leis sobre direito trabalhista – frutos da luta e da organização dos trabalhadores, desde a Proclamação da República, em 1889, até 1930 –, persistiam alguns obstáculos ao seu estabelecimento e, durante um bom tempo, inexistiu legislação específica sobre sindicatos, preponderando as ideias do liberalismo, em detrimento daquelas do intervencionismo estatal nas relações de trabalho. Os sindicatos atuavam, no início, como ligas ou associações de classe, dirigidas somente pelos trabalhadores. Mais tarde, essas associações assumiram a denominação de união ou sindicato.

A questão social, enquanto caso de polícia, tornou-se assim, mais uma prova do caráter obscurantista desta República dita “Velha”, já tão “desprestigiada porquanto ‘oligárquica’, dominada por latifundiários de mentalidade atrasada, a

⁴³ BRASIL. **Decreto nº 4.982, de 24 de dezembro de 1925**. Manda conceder, anualmente, 15 dias de férias aos empregados e operários de estabelecimentos comerciais, industriais e bancários, sem prejuízo de ordenado, vencimentos ou diárias e dá outras providências.

despeito do liberalismo estampado na Constituição de 1891. Como dizer-se liberal, se a ‘questão social é um caso de polícia?’⁴⁴

Assim, o período da Primeira República é considerado por alguns historiadores, “como uma época de trevas e o movimento operário, que precedeu ao sindicalismo estatal, julgado como uma excrescência na história brasileira”⁴⁵, como escreveu Paulo Sérgio Pinheiro. Em linha de raciocínio semelhante, Sebastián Sánchez Martín⁴⁶ o considera como:

El período negro de la historia de la clase obrera, pues poca luz se ha echado sobre él a fin de hacer comprensible el tan variado, tan rico y, por eso mismo, tan contradictorio movimiento social que lo caracteriza. Los estudios realizados se han orientado casi siempre hacia el período de Getúlio Vargas, la Revolución de 1930.

Aliás, 1930 foi um ano de intensa movimentação política, que virou uma página da história brasileira.

Com a Revolução de 1930⁴⁷, que pôs fim à oligárquica República Velha e levou ao poder Getúlio Vargas, inicia-se uma nova etapa do Direito Sindical no Brasil.

3.2.1 Legislação Trabalhista na “Era Vargas” (1930–1945)

A legislação trabalhista brasileira tem sido objeto de diversas falácias. Seus detratores têm decantado o pretense caráter inovador e a falsa benignidade, que

⁴⁴ MUNAKATA, K. *Op. cit.*, p. 10.

⁴⁵ PINHEIRO, P. S. O proletariado industrial na primeira república. In: FAUSTO, B. **História geral da civilização brasileira**. Tomo III, volume 2, 1977, p. 137.

⁴⁶ SÁNCHEZ MARTÍN, S. (1991), *op. cit.*, p. 54.

⁴⁷ Dentre outras causas históricas que levaram à referida Revolução, pode-se citar, a adesão de parte do Exército e dos oficiais que, em 21 dias, alcançaram a vitória, tendo em vista o levante civil e militar que eclodiu nos Estados da Paraíba, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, redundando em uma Junta Provisória formada por oficiais, que entregaram o poder a Getúlio Vargas. Foi organizado um quartel-general revolucionário, tendo como chefe o coronel Góes Monteiro, com a data da revolta marcada para 03 de outubro, apoiada por políticos da Aliança Liberal e por um grupo de jovens oficiais revolucionários (tenentes). Além disso, a preocupação do governo com a ocorrência de várias greves, perda de horas de produção, a crise na economia em 1929 e, sem dúvida, o assassinato do político paraibano, João Pessoa, candidato a vice-presidente da República juntamente com Getúlio Vargas. Pode-se citar, ainda, a preocupação do governo com as políticas de Franco na Espanha e Salazar em Portugal, o fascismo de Benito Mussolini e o nacional-socialismo de Hitler. Farto material comprobatório pode ser encontrado em SKIDMORE, T. E. **Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007; ZAVERUCHA, J. **FHC, Forças Armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia (1999 - 2002)**. Rio de Janeiro: Record, 2005; FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. Volume 2, Porto Alegre: Globo, 1976.

teriam levado Getúlio Vargas, presidente da República Federativa do Brasil de 1930 a 1945 e de 1950 a 1954, a decretar um corpo de leis, a respeito das quais os seus apologistas dizem que são das mais adiantadas do mundo.

Getúlio Vargas, que dominou a história do Brasil pelos 20 anos seguintes, começou por eliminar, dos sindicatos, as lideranças mais combativas dos trabalhadores, proibindo que o dirigente sindical fosse estrangeiro. Provavelmente sem alternativa, ele muda então a tática adotada por seus antecessores, atendendo a muitas das reivindicações existentes, trazendo algumas reformas efetivas para o Direito Sindical,

Entre tais reformas, pode-se citar a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; o Departamento Nacional do Trabalho, encarregado de todas as questões relativas à execução, à fiscalização e ao cumprimento da legislação trabalhista e a promulgação da Lei de Sindicalização⁴⁸, em 1931, criando, assim, os pilares do sindicalismo oficial no Brasil. A maioria dos estudiosos elogia este dispositivo legal alegando o seu caráter “racional” e propiciador da unidade permanente da classe operária. Segundo José de Segadas Vianna⁴⁹, tal lei marcou no Brasil o início de “verdadeira organização sindical”.

Em sentido contrário, os *trotskistas* teceram severas críticas, afirmando que o controle desejado das organizações operárias, pelo Estado, está expresso nessa legislação, cujo objetivo é limitar a ação direta do proletariado nas suas reivindicações. Desse modo, “ao mesmo tempo que amortece o espírito de luta da massa operária, a Lei de Sindicalização organiza o controle do Estado sobre a vida das organizações sindicais”⁵⁰. Em linha de raciocínio semelhante, os comunistas declararam que a sindicalização criada na época da Revolução de 1930 “é reprodução fiel da *Carta del Lavoro*, imposta, a ferro e fogo, pelos camisas negras ao proletariado italiano. Os sindicatos ministerializados deixam de representar os anseios do proletariado, para serem o porta-voz do governo”⁵¹.

De acordo com a tendência progressista e contra as aspirações mais legítimas da classe trabalhadora, durante a vigência da chamada “Era Vargas”, de fato foi proibida a sindicalização dos servidores públicos, a criação de central

⁴⁸ BRASIL. **Decreto nº. 19.770, de 19 de março de 1931**. Regula a sindicalização das classes patronais e operárias e dá outras providências.

⁴⁹ VIANNA, J. de S. et al. **Instituições de direito do trabalho** (II). 11. ed. São Paulo: LTr, 1991, p. 970.

⁵⁰ MUNAKATA, K. *Op. cit.*, p. 88.

⁵¹ *Ibid.*, p. 87.

sindical e a filiação a organizações internacionais. A estruturação era apenas vertical: sindicato na base, federação no meio e confederação na cúpula. O sistema sindical era único, apenas de categoria e não de classe, pois só podia haver, em cada unidade territorial, um único sindicato em cada ramo de atividade.

De acordo com a Lei de Sindicalização, a designação oficial de sindicato passa, então, a ser válida tanto para as associações de empregados como para as de empregadores, e o objetivo é atender às aspirações daqueles e às necessidades destes. Os sindicatos passam a ser considerados “órgãos consultivos e técnicos no estudo e solução, pelo governo federal, dos problemas que, econômica e socialmente, se relacionarem com os seus interesses de classe” (art. 5º).

A partir de então, são declarados, por lei, órgãos de colaboração e cooperação do Estado, vinculados ao Ministério do Trabalho, a quem competia não apenas o registro, mas seu reconhecimento. Para Albertino Rodrigues⁵², “o operário é aí considerado ‘associado do capital e da administração’.” Está-se, pois, “em meio a um processo de descaracterização do sindicato como órgão de luta de classe operária.” Os sindicatos tornam-se “organismos tolerados, desde que se contenham dentro das atribuições legais.”

Com o objetivo de resolver os dissídios individuais de trabalho, foram criadas, em 1932, as Juntas de Conciliação e Julgamento, compostas de dois vogais (um representante patronal e um dos trabalhadores) e mais um presidente, estranho aos interesses profissionais, no sistema tripartite difundido pela OIT.

Viviam-se, então, os primeiros anos da chamada “Segunda República”, e uma nova lei sindical vem com o decreto nº. 24.694, de 12 de julho de 1934. O sindicato continuava sendo considerado órgão de colaboração, mantido o sistema vertical, com a proibição de formação de central sindical e filiação a organizações internacionais. O pluralismo sofre uma série de limitações na lei, o que o torna praticamente inviável. Logo, não se ia além de três sindicatos, pois se exigia, para seu reconhecimento, o apoio de um terço da categoria. Mais uma vez ficaram de fora os servidores públicos.

Nesse sentido, vê-se que, atento ao avanço do processo de organização da classe operária, Getúlio Vargas conseguiu ir criando uma legislação cujo objetivo era controlar os sindicatos, utilizá-los para a realização de suas ambições, e impedir, de

⁵² RODRIGUES, J. A. **Sindicato e desenvolvimento no Brasil**. São Paulo: DIFEL, 1968, p. 18-19.

todos os meios, que fossem organizações realmente representativas dos seus associados, e, com isso, exterminar a luta de classes, retirando dos trabalhadores o poder de decisão sobre seu próprio destino. Na verdade, ele importava, da Itália fascista, o modelo de sindicalismo a ser adotado no Brasil, trazendo consequências que atingiram diretamente o movimento sindical. Consolidou-se uma estrutura sindical vertical, totalmente subordinada ao Estado, acabando com a autonomia.

Em 16 de julho de 1934, foi promulgada a terceira Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil – sendo a segunda republicana e a primeira social, inspirada nas Constituições mexicana (1917), weimariana (1919) e espanhola (1931) – a qual preceituava o reconhecimento de sindicatos e associações, consagrando a pluralidade sindical, além de criar a Justiça do Trabalho, que, todavia, ficou fora do Poder Judiciário, com natureza meramente administrativa.

Foi considerada a primeira “Constituição Social” do Brasil porque inseriu direitos trabalhistas até então inexistentes, a exemplo do artigo 121, que proclamava: “a lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições de trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do país.” Mas esse diploma de vigência efêmera, apesar de tratar de matéria trabalhista e restabelecer a democracia, também silenciou sobre a greve.

O frágil Estado liberal estabelecido pela nova Constituição se debatia entre as circunstâncias políticas criadas no exterior e seus reflexos no Brasil: a Guerra Civil na Espanha, o fascismo na Itália, a ascensão do nazismo na Alemanha, o stalinismo na União Soviética. Mas a radicalização da política internacional era um bom pretexto para o endurecimento do regime no Brasil. Não obstante, 1934 foi um ano de intenso movimento sindical. “As Assembleias Gerais só se realizavam com a presença de representante da Polícia Civil”⁵³. Numerosas medidas foram tomadas contra os sindicatos – além de prisões de vários sindicalistas – e muitos deles tiveram que suspender as suas atividades.

No ano seguinte, em março de 1935, surgiu no Rio de Janeiro, a Aliança Nacional Libertadora (ANL), que chegou a congregar em suas fileiras “amplas massas populares do país inteiro e os mais variados elementos sociais, desde o proletariado até a burguesia nacional”⁵⁴. Meses depois, “já contava com cerca de 80

⁵³ LINHARES, H. *Op. cit.*, p. 73.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 34.

mil membros”⁵⁵, que lutavam por um governo popular nacional revolucionário. Em pouco tempo, “os revolucionários chegaram a ocupar o governo, sendo então instalado o primeiro governo comunista em um Estado do Brasil”⁵⁶, fato acontecido no Estado do Rio Grande do Norte, na luta contra a tirania de Getúlio Vargas e a fascistização do país, e em defesa das liberdades e da democracia. Mas o foco de Natal, Capital do Estado, caiu, e a Câmara votou o estado de sítio.

Isso daria novo ímpeto à repressão do poder central. Não demorou muito para que fosse decretada, ainda em 1935, a primeira Lei de Segurança Nacional⁵⁷, também conhecida na época como “Lei Monstro” que conceituou a greve como um delito, proibindo-a. Baseado nessa lei repressiva, no mesmo ano, o governo fechou a ANL.

Em 1936, aconteceu um encontro pioneiro de autoridades policiais, sob o nome de *Primeira Conferência Nacional de Polícia*⁵⁸ (também denominada Congresso de Polícia), organizada pelo professor Vicente Ráo, que reuniu representantes das polícias estaduais para discutir questões atinentes à segurança pública. Mas, na realidade, a preocupação maior dos chefes de polícia era unificar e intensificar a ação policial, no combate à esquerda revolucionária. Nesse mesmo ano, o presidente do PCB, Luís Carlos Prestes, foi preso pela polícia política de Getúlio Vargas.

“Em fevereiro de 1937, Prestes depôs no Conselho de Justiça Militar. Condenado, passou nove anos na solitária”⁵⁹. As polícias políticas⁶⁰ se caracterizaram na história das ditaduras, por se deslocarem do âmbito das atividades normais de polícia, para tornarem-se órgãos a serviço dos interesses de poder político do governo, buscando manter uma situação de dominação, promovendo e reforçando um “Estado Policial”, por meio da repressão política.

⁵⁵ BUENO, E. **Brasil: uma história**: cinco séculos de um país em construção. São Paulo: Leya, 2010, p. 344.

⁵⁶ LINHARES, H. *Op. cit.*, p. 34.

⁵⁷ BRASIL. **Lei nº. 38, de 04 de abril de 1935**. Define crimes contra a ordem política e social.

⁵⁸ VIEIRA, H.; SILVA, O. *Op. cit.*, p. 352.

⁵⁹ BUENO, E. *Op. cit.*, p. 344.

⁶⁰ A exemplo da Delegacia Especial de Segurança Política e Social (DESPS), criada em 1933, sob o comando de Filinto Müller, chefe de polícia do Distrito Federal de 1933 a 1942 e homem de confiança do presidente Getúlio Vargas. As polícias políticas “são órgãos policiais encarregados da defesa ou preservação do regime político vigente num Estado. No entanto, no Brasil democrático essa tarefa é exercida pela Polícia Federal com o objetivo de proteger o regime político estabelecido pela Constituição, prevenindo ou reprimindo atos atentatórios à forma republicana e democrática de governo e aos poderes da República (Legislativo, Executivo e Judiciário).” Polícias Políticas. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br>>. Acesso em: 30 mar. 2011.

A “democracia” durou pouco, pois com o novo golpe, Getúlio Vargas⁶¹ promulgou a quarta Constituição do Brasil (a terceira republicana), em 10 de novembro de 1937, que inaugurou o Estado Novo, “na sua forma não-diluída”, que Thomas Skidmore⁶² qualifica de “versão brasileira atenuada do modelo fascista europeu”, cuja duração se estendeu até 29 de outubro de 1945. Esta Constituição, contrariando a anterior, preconizava a unicidade sindical, embora livre a associação profissional ou sindical, e previa que somente seria sindicato aquele reconhecido pelo Estado, com funções delegadas pelo Poder Público.

Determinou que todos tinham direito de “reunir-se pacificamente e sem armas”, mas condicionou que fossem as reuniões “a céu aberto”, submetidas à formalidade de declaração; e, quanto ao direito de que dispunha o cidadão de manifestar o seu pensamento, oralmente, ou por escrito, impresso ou por imagens, instituiu os limites de expressão que passaram a ser exercidos pela censura prévia da imprensa, do cinema, do teatro, ficando facultada, à autoridade, a circulação, a difusão ou a respectiva representação (art. 122, §§ 10 e 15), além da proibição da greve, a qual continuou a ser considerada delito, um recurso antissocial, nocivo ao trabalho e ao capital e incompatível com os superiores interesses nacionais (art. 139).

De 1937 em diante, o Ministério do Trabalho passou a intervir abertamente na autonomia dos sindicatos, dando competência à Justiça do Trabalho para resolver os conflitos coletivos. O sindicato, mais do que órgão de colaboração, tornou-se categoria de produção no sentido de reforçar o sistema corporativista que se pretendia implantar. Corporativismo visando articular a harmonia entre empregadores e empregados, pela transformação das organizações de trabalhadores em órgãos do Estado, atribuindo-lhes funções assistenciais. Embora contemplando os direitos sindicais dos trabalhadores, essa Constituição foi um retrocesso, cujo melhor exemplo é o artigo 138, que trata da organização sindical.

⁶¹ Getúlio Vargas não convocou nenhuma Assembleia Nacional para elaborar a nova Constituição Corporativista. Ao contrário, ela foi “encomendada” a uma única pessoa, Francisco Campos, que, tomando por modelo a Constituição polonesa de *Pilsudsky*, de inspiração fascista, elaborou sozinho a Constituição, que, por essa razão, ficaria conhecida como a “Polaca.”

⁶² SKIDMORE, T. E. **Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007, p. 52-53. Para um detalhado relato dessa questão, consultar também: QUIRINO, Célia Galvão; MONTES, Maria Lúcia. **Constituições brasileiras e cidadania**. São Paulo: Ática, 1987.

Art. 138. A associação profissional ou sindical é livre. Somente, porém, o sindicato regularmente reconhecido pelo Estado tem o direito de representação legal dos que participarem da categoria de produção para que foi constituído, e de defender-lhes os direitos perante o Estado e as outras associações profissionais, estipular contratos coletivos de trabalho obrigatórios para todos os seus associados, impor-lhes contribuições e exercer em relação a eles funções delegadas de Poder Público.

O controvertido Getúlio Vargas, “popular e poderoso”, começou então a segunda metade do seu domínio de 15 anos. A partir dessa data, vários fatores contribuíram para o esvaziamento da luta sindical, entre eles, a criação de sindicatos sustentados pelo próprio governo e a repressão brutal contra os movimentos anarquista e anarco-sindicalista. As organizações trabalhistas não oficiais foram, então, dissolvidas. Era o fim do sindicalismo autônomo. Já em 1938, é promulgada a segunda lei de segurança nacional⁶³ e, dentre as tipificações de crimes decorrentes da greve, estava o de instigar servidores públicos à sua participação e incitar militares a rebelar-se ou desertar. Esta lei substituiu a primeira lei de segurança nacional, correspondendo a uma atualização mais dura e severa, visto que introduzia a pena de morte para crimes políticos.

Nesta tendência revisionista, foi instituída a Justiça do Trabalho, em maio de 1939; dois meses depois, é promulgada a lei sobre a organização sindical, – decreto-lei nº 1.402, de 05 de julho de 1939 –, estabelecendo o enquadramento sindical, vinculado ao Ministério do Trabalho, que tinha a função de controlar a criação de sindicatos. A estruturação adotada era vertical, com sindicatos na base, federações ao meio e confederações no vértice. Na linha das anteriores, proibia a formação de centrais, a filiação a organizações internacionais e deixava de fora os servidores públicos.

Essa lei era extremamente repressiva, prevendo toda a sorte de penalidades, desde intervenção até cassação da carta sindical, e desde a suspensão até a destituição dos dirigentes. Ela pode ser identificada “como o marco efetivo do período intervencionista”⁶⁴. Na sua exposição de motivos, pode-se extrair um trecho bastante esclarecedor do controle ministerial: “com a instituição deste registro, toda a vida das associações profissionais passará a gravitar em torno do Ministério do Trabalho: nele nascerão; com ele crescerão; ao lado dele se

⁶³ BRASIL. **Decreto-lei nº. 431, de 18 de maio de 1938.** Define crimes contra a personalidade internacional, a estrutura e a segurança do Estado e contra a ordem social.

⁶⁴ FRANCO FILHO (1992), *op. cit.*, p. 61.

desenvolverão; nele se extinguirão.”⁶⁵ Estava criado o sindicalismo oficialista. Em seguida, cria-se o imposto sindical⁶⁶, pelo qual todo trabalhador, sindicalizado ou não, passa a contribuir anualmente com uma quantia equivalente a um dia de trabalho, destinada a sustentar financeiramente os sindicatos.

Em 1940, veio o Código Penal, ainda em vigor, que considerou crime contra a “organização do trabalho”, a paralisação do trabalho, se houvesse perturbação da ordem pública ou se fosse contrária aos interesses públicos, estabelecendo sistema de excepcional rigor na repressão dos ilícitos penais relacionados com a greve, que aparece configurada como a mera paralisação do trabalho por três empregados (art. 200). O que atesta o autoritarismo da época. Infelizmente, a legislação penal brasileira, “ainda é ocasionalmente inspirada por motivos eleitoreiros, na busca ilusória de aquisição de maior segurança pública ou defesa social, a partir do incremento das penas e do endurecimento da execução penal.”⁶⁷

Pouco tempo depois, em 1943, foi aprovada a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) – codificação que reúne, num único texto, toda a legislação social estabelecida desde a Revolução de 1930 –, que regeria as relações trabalhistas no país, sobretudo em matéria de convenções coletivas e sindicalismo, “nos moldes corporativistas então em vigor na Espanha e Itália”⁶⁸, contendo um capítulo dedicado à organização sindical (arts. 511 a 566), além de acolher o conjunto de regras sobre sindicatos, contido no decreto-lei nº 1.402, de 05 de julho de 1939.

Elaborada durante a vigência da Constituição de 1937, a CLT obedecia à restrição constitucional, mantendo a exclusão dos servidores públicos e, sobre a greve, estabeleceu pena de suspensão ou dispensa do emprego; perda do cargo do representante profissional que estivesse em gozo de mandato sindical; suspensão, pelo prazo de dois a cinco anos, do direito de ser eleito como representante sindical, nos casos de suspensão coletiva do trabalho, sem prévia autorização do Tribunal Trabalhista; e, ainda, previu multa e cancelamento do registro dos sindicatos que

⁶⁵ BARROS, C. M. **A influência italiana no direito do trabalho brasileiro**. Disponível em: <http://www.mesquitabarros.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=57:a-influencia-italiana-no-direito-do-trabalho-brasileiro&catid=7:artigos&=3&lang=es>. Acesso em: 08 maio 2012.

⁶⁶ BRASIL. **Decreto-lei nº 2.377, de 08 de julho de 1940**. Dispõe sobre o pagamento e a arrecadação das contribuições devidas aos sindicatos pelos que participem das categorias econômicas ou profissionais representadas pelas referidas entidades.

⁶⁷ FRAGOSO, H. C. (2003), *op. cit.*, p. 80.

⁶⁸ FRANCO FILHO (1992), *op. cit.*, p. 61.

ordenassem a suspensão do trabalho, conforme estabelecia os artigos 723 a 725 (atualmente revogados).

De acordo com a CLT, o sindicato é um órgão de colaboração com o governo. Assim sendo, a ele são proibidas atividades que se oponham à execução da política econômica do governo, sendo-lhes igualmente proibidas atividades político-partidárias, não podendo ser uma organização independente para organizar e defender os trabalhadores, mas um órgão dependente do Estado, haja vista que todas as suas atividades são controladas pelo Ministério do Trabalho (arts. 513; 514; 521 e 555).

É nesse contexto que se torna compreensível o brado de Luiz Inácio Lula da Silva, que, no seu tempo de luta sindical, afirmava que a CLT é o “AI-5”⁶⁹ dos trabalhadores. Mas, mesmo nas épocas ou lugares em que a lei nasceu de forma autoritária, de um modo ou de outro o sindicato esteve sempre presente. Um exemplo é o Brasil. Por isso, ao editar a CLT, ainda em vigor, Getúlio Vargas não atendia apenas ao seu projeto corporativista, mas também a pressões sindicais, já existentes na época.

Como se vê, o fascismo foi, aos poucos, preparando o ambiente para a ditadura que se instalou no Brasil de 1937 a 1945. Durante a vigência do denominado “Estado Novo”, considerado como o período de domínio e opressão da classe trabalhadora mais crítico desta fase, várias foram as garantias individuais suprimidas e múltiplas as formas de coibição à liberdade de pensamento e de ação. “Castigos, torturas, prisões, espancamentos, o terror em suma. Operários, camponeses, soldados e marinheiros foram sacrificados, neste período, em holocausto a um Brasil melhor”⁷⁰.

Foi esse contexto político-social que estimulou, entre os operários, a consciência de classe e a busca por formas de organização e melhorias nas condições de trabalho, revigorando a luta contra o fascismo. Criou-se, então, em novembro de 1945, o Movimento Unificador dos Trabalhadores (MUT), cujo objetivo era romper com a estrutura sindical vertical, retornando a luta da classe operária e a liberdade sindical.

⁶⁹ Ato Institucional nº 5 (AI-5), de 13 de dezembro de 1968, quinto decreto emitido pelo governo militar brasileiro (1964-1985). É considerado o mais duro golpe na democracia, institucionalizando a tortura contra os opositores do governo. O Congresso foi fechado, dezenas de parlamentares cassados, o STF sofreu intervenção e a imprensa foi rigidamente censurada. O AI-5 vigorou até dezembro de 1978.

⁷⁰ LINHARES, H. *Op. cit.*, p. 76.

O fim da Segunda Guerra Mundial assinala a derrota do fascismo e, no Brasil, como em outros países latino-americanos, o início da redemocratização. O contragolpe de 29 de outubro de 1945 veio tirar o país do regime denominado Estado Novo, para reintegrá-lo no ritmo democrático. As eleições estavam marcadas para 02 de dezembro e Getúlio Vargas queria se manter no poder, permanecendo no governo ou sendo candidato novamente. A articulação do plano caminhava, assim a descreve Ivonaldo Neres⁷¹:

Uma grande manifestação pró-getulista foi marcada para o dia 27 de outubro de 1945, sendo a mesma proibida pelo chefe de polícia do Distrito Federal. Getúlio reagiu rápido: substituiu o chefe de polícia por seu irmão Benjamim Vargas. A manobra encontrou resistência em Góes Monteiro, Ministro da Guerra, que deu um ultimato ao presidente: retirar a nomeação ou ser deposto; Vargas não retirou a nomeação. O palácio do governo foi sitiado pelo Exército, depondo Getúlio.

Destituído Getúlio Vargas do poder, sobrevieram as eleições, que demandaram cuidados especiais das Instituições Policiais, mas tudo se desenvolveu num clima de plena ordem. Para tanto, inegavelmente, contribuíram os homens da polícia brasileira, que não descansavam, não tinham hora para as refeições nem lhes assistia a tranquilidade. Afinal, cumprindo o postulado supremo em que se funda a ação policial – *vigilo et spero* – era mesmo preciso que policiais, conscientes de sua magna missão social, se esquecessem de si próprios para velar pela tranquilidade da vida comum do Estado. E foi isso que a polícia fez.

Em 31 de janeiro de 1946, toma posse o presidente Eurico Gaspar Dutra. Eleito para um período de seis anos, previstos na Constituição do Estado Novo, embora a regra nunca houvesse tido efeito prático, o marechal Dutra reduziu seu próprio mandato para cinco anos, tornando-se o único presidente a ter tomado tal iniciativa. A partir daí, esse seria o período do mandato presidencial.

Derrubada a ditadura de Getúlio Vargas, os sindicatos conseguiram maior campo de atuação e, apesar da vigência da Constituição de 1937, a greve foi admitida nas atividades acessórias, por força do decreto-lei nº. 9.070, de 15 de março de 1946, que dispõe sobre a suspensão ou abandono coletivo do trabalho. Em 18 de setembro desse mesmo ano, uma nova constituição foi promulgada no Brasil, que, ao contrário da anterior, foi formalmente democrática.

⁷¹ NERES, I. *Op. cit.*, p. 47.

Sendo a primeira Constituição do Brasil a reconhecer o direito de greve, incluiu os direitos trabalhistas e colocou a Justiça do Trabalho no Poder Judiciário e, sem modificar a legislação então vigente, que impunha o sistema de unicidade sindical, tratou do sindicalismo, assegurando a livre associação profissional ou sindical (arts. 157; 158; 159). A organização sindical foi tratada no artigo 159, nos seguintes termos: “É livre a associação profissional ou sindical, sendo reguladas por lei a forma de sua constituição, a sua representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas pelo poder público”.

Portanto, três grandes conquistas foram obtidas – direitos individuais, direito de greve e liberdade sindical –, cuja temática se consolidou quando a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, passou a assegurar o direito à liberdade de reunião e associação pacíficas. Entretanto, apesar da Constituição haver reconhecido a greve como um direito dos trabalhadores, a sua regulamentação⁷² veio somente 18 anos depois.

3.2.2 A Volta de Getúlio Vargas ao Poder (1950–1954)

Após um curto período de cinco anos afastado, Getúlio Vargas voltou à presidência, pelo voto direto, em 1950, tomando posse em 31 de janeiro de 1951, “com o espírito francamente conciliador e maior demonstração de que pretendia deixar para trás a imagem de ditador.”⁷³

Entre 1950 e 1951 os movimentos grevistas estavam se generalizando com as reivindicações dos trabalhadores brasileiros em busca de melhorias salariais, atingidos pela alta do custo de vida, devido à forte crise econômica que assolava o país.

⁷² BRASIL. **Lei nº. 4.330, de 10 de junho de 1964 - Art. 1º.** O direito de greve, reconhecido pelo art. 158 da Constituição Federal, será exercido nos termos da presente lei.

Art. 2º. Considerar-se-á exercício legislativo da greve a suspensão coletiva e temporária da prestação de serviços a empregador, por deliberação da assembleia geral de entidade sindical representativa da categoria profissional interessada na melhoria ou manutenção das condições de trabalho vigentes na empresa ou empresas correspondentes à categoria, total ou parcialmente, com a indicação prévia e por escrito das reivindicações formuladas pelos empregados, na forma e de acordo com as disposições previstas nesta lei.

Art. 3º. Só poderão participar da greve as pessoas físicas que prestem serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário.

Art. 4º. A greve não pode ser exercida pelos funcionários e servidores da União, Estados, Territórios, Municípios e autarquias, salvo se se tratar de serviço industrial e o pessoal não receber remuneração fixada por lei ou estiver amparado pela legislação do trabalho.

⁷³ PILAGALLO, O. **A história do Brasil no século 20:** (1940-1960). 2. ed. São Paulo: Publifolha, 2008, p. 52.

Em dezembro de 1951, é realizada, no Estado de São Paulo, a *Primeira Conferência Nacional de Polícia*. As teses discutidas neste evento versavam sobre temas relacionados “à vigilância e repressão das atividades subversivas, como, por exemplo, controle de publicações, monitoramento de reuniões clandestinas e inelegibilidade de candidatos comunistas”⁷⁴. As greves aumentavam rapidamente, em número e importância, sendo a primeira metade do ano de 1953, um momento pródigo em tais movimentos, de tal modo que, para alguns, punha em “perigo” a ordem pública.

A repressão policial foi muito forte. Em meio à crise econômica e à onda de greves, o presidente Getúlio Vargas via ameaçada a sua popularidade. Com o objetivo de estancar a crescente insatisfação popular, o presidente promoveu, então, uma reforma ministerial, e nomeou João Goulart para assumir a Pasta do Ministério do Trabalho, sob a natural desconfiança da oposição conservadora, para quem o novo ministro estaria disposto a implantar uma “república sindical”⁷⁵ no país. E foi exatamente o que tentou fazer.

Tão logo assumiu o ministério, João Goulart ampliou as bases sindicais e declarou-se favorável a movimentos grevistas, e, na primeira oportunidade, deu indicações de que pretendia dobrar o salário mínimo. Isso não agradou aos militares, que, de pronto, queriam o seu afastamento. Em fevereiro de 1954, Getúlio Vargas foi obrigado a demitir o ministro, mas em 12 de maio ele, não só aprovou o aumento salarial, como discursou aos trabalhadores. Foi o que bastou para os militares e conservadores: era preciso derrubar Getúlio Vargas.

Em 1954, as circunstâncias políticas e a determinação pessoal, levaram o presidente ao suicídio, com um tiro no coração, deixando escrita uma carta-testamento, um dos documentos mais reproduzidos na história brasileira, cuja frase final talvez seja a mais conhecida: “Serenamente dou o primeiro passo no caminho da eternidade e saio da vida para entrar na História.”⁷⁶ Raymundo Faoro⁷⁷ sintetiza esse momento histórico:

⁷⁴ MOTTA, Rodrigo Patto Sá. O ofício das sombras. **Revista do Arquivo Público Mineiro**. Dossiê - 53. Ano XLII, Nº I, jan. - jun., 2006, p. 61.

⁷⁵ Expressão usada por PILAGALLO (2008), *op. cit.*, p. 55.

⁷⁶ A frase da carta-documento acima transcrita foi retirada do texto anexado na obra de Hélio Silva, **1954: um tiro no coração**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978, p. 348.

⁷⁷ FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. Volume 2, Porto Alegre: Globo, 1976, p. 708.

[...] O político do “curto prazo de quinze anos” recolhe o traje de teatro, retorna às bombachas, para, num equívoco histórico, do homem que sobrevive à sua hora, pela permanência da legenda, retornar ao palco. **Na madrugada de 24 de agosto de 1954 o homem desaparece**, tragicamente, com sangue e desespero. **Desaparece o homem: o estadista havia morrido em 1945**, exausto o tempo político que o animara, nem sempre fiel ao tempo cronológico. Atrás de si, vibrante, espetaculosa, ardente, **deixara uma herança, na verdade a massa falida de uma época, de traços incertos, de gestos sem energia, à procura de outro destino.** [Grifo nosso].

Para o historiador Eric J. Hobsbawm, o que os líderes latino-americanos tomaram do fascismo europeu foi a sua deificação de líderes populistas, com fama de agir. Mas as massas que eles queriam mobilizar, não eram as que temiam pelo que poderiam perder, mas sim as que nada tinham a perder. E os inimigos contra os quais eles as mobilizavam não eram estrangeiros e grupos de fora, mas a “oligarquia” – os ricos, a classe dominante local. Entre esses líderes latino-americanos, Hobsbawm⁷⁸ cita Juan Domingo Perón e Getúlio Vargas.

Segundo Eric J. Hobsbawm⁷⁹, Juan Domingo Perón teria encontrado o núcleo de seu apoio na classe trabalhadora argentina, e sua máquina política era algo parecido a um partido trabalhista, construído em torno do movimento sindical de massa que promoveu, e logo adverte que Getúlio Vargas fez a mesma descoberta no Brasil. “Foi o Exército que o derrubou em 1945 e, mais uma vez, em 1954, forçando-o a suicidar-se. Foi a classe trabalhadora urbana, à qual ele dera proteção social em troca de apoio político, que o chorou como o pai de seu povo”.

Morto Getúlio, o vice-presidente, Café Filho, fez cumprir a Constituição, assumindo a Presidência da República, até o final do mandato, em janeiro de 1956.

Em 31 de janeiro de 1956, se deu a posse do novo presidente do Brasil Juscelino Kubitschek, o presidente dos anos dourados. “O país viveu um período de euforia que entrou para o imaginário nacional como a ‘era JK’”⁸⁰.

Dois anos depois, em maio de 1958, foi realizada a *Segunda Conferência Nacional de Polícia* e, embora os temas relacionados à polícia política continuassem ocupando o centro das atenções, os assuntos fundamentais debatidos nesse evento foram “a proposta de criação de uma polícia feminina (surpreendente para a época)

⁷⁸ HOBBSAWM, E. J. **Era dos extremos**: o breve século XX: 1914-1991. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 137.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ PILAGALLO (2008), *op. cit.*, p. 84.

e a repressão ao tráfico de drogas e ao contrabando”⁸¹. Devido à construção de Brasília, também estava em pauta a definição do perfil da polícia da nova Capital.

Em 1960, cria-se a Frente Nacional do Trabalho (FNT), associação de trabalhadores de todas as categorias, sem interferência do Estado, cujo principal objetivo é a união de todos na defesa de seus interesses trabalhistas. O sindicalismo brasileiro chega, então, à década de 1960, de certa forma, fortificado e aliado a setores progressistas da sociedade brasileira.

3.2.3 O Sindicalismo Brasileiro na Década de 1960

Em 31 de janeiro de 1961, Jânio Quadros toma posse como o novo presidente do Brasil e renuncia sete meses depois, assumindo o vice, João Goulart, que sempre fora visto pelos conservadores e ministros militares como o “líder da república sindicalista”. Em seu governo, estreia o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), primeira organização a atuar como “central de trabalhadores, classista, mas assumidamente política. Induvidosamente, o CGT deu ao movimento sindical uma dimensão maior, que até hoje não foi reconquistada”⁸².

Em 1963, o presidente João Goulart que, era visto, por uns, como “frouxo”, por outros, como um “incendiário”, “pôs em prática o Plano Trienal, baseado em reformas de base. O Congresso recusou-se a cooperar com o projeto.”⁸³ Nesse mesmo ano, eclodiram várias greves pelo país, e um plebiscito deu ampla vitória ao regime presidencialista sobre o parlamentarista. O CGT, que teve importante desempenho político no governo de João Goulart, distribuiu nota de apoio ao governo às vésperas do dia 31 de março de 1964:

As forças reacionárias, inconformadas com o avanço democrático do nosso povo e com os recentes decretos patrióticos do Presidente da República [...], articulam-se, pública e notoriamente, visando à deposição do Presidente da República, para anular aquelas conquistas e impor ao nosso povo restrições às liberdades democráticas e sindicais [...].
O Comando Geral dos Trabalhadores concita os sindicatos, a todos os trabalhadores da cidade e do campo, a manterem-se preparados para desfechar a greve geral em todo o território nacional, na defesa das liberdades democráticas.⁸⁴

⁸¹ Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/rhr/article/viewFile/2098/1579>>. Acesso em: 12 set. 2011.

⁸² AROUCA, J. C. **O sindicato em um mundo globalizado**. São Paulo: LTr, 2003, p. 207.

⁸³ BUENO, E. *Op. cit.*, p. 372.

⁸⁴ In: AROUCA, J. C. (2003), *op. cit.*, p. 208.

“Sua sede foi invadida. Quase todos seus dirigentes foram presos, outros fugiram. O CGT chega ao fim. A breve experiência democrática também”⁸⁵.

Em 31 de março de 1964, as Forças Armadas⁸⁶ tomaram o poder e o general Castelo Branco assume a Presidência da República. A formalidade democrática e o direito de greve, assegurados pela Constituição de 1946, acabaram sendo refreados novamente, quando, sob a égide do governo militar, instaurou-se a ditadura no país.

Embora a mudança de regime não tivesse sido marcada pela violência, houve “mais prisões de lideranças de esquerda que, ao longo dos meses, se contavam aos milhares. Não foram poucos também os casos de tortura.”⁸⁷ Era o começo de um longo período de dura repressão ao sindicalismo brasileiro, bem como a todas as forças oposicionistas. A invasão dos sindicatos não era um fato isolado. Registre-se, ainda, que nos inquéritos policiais-militares (IPM), os oficiais da linha dura “condenavam cidadãos, em alguns casos sem direito de defesa”⁸⁸. O Brasil vivia uma escalada da violência que em breve seria institucionalizada.

Com a imposição da ditadura, uma série de medidas foi tomada pelo novo presidente, dentre elas, o Ato Institucional nº 02 (AI-2). O conjunto de medidas que

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ A conspiração militar contra o governo de João Goulart, também chamado de “Jango”, começara antes mesmo de sua posse, em setembro de 1961. Na verdade, a arqueologia da mudança de regime de 1964 remete ao movimento que encurralara Getúlio Vargas, em 1954. Pouco antes da morte de Getúlio, fora lançado o *Manifesto dos Coronéis*, documento assinado por 42 coronéis, criticando a proposta de aumento de 100% do salário mínimo, feita por Jango, então ministro do Trabalho. A conspiração dos coronéis se reaqueceu assim que o ministro assumiu a Presidência. Apesar do temor e do ódio comuns à suposta “república sindicalista” que estaria a ponto de se instaurar no Brasil, os militares estavam divididos. Na data marcada para o desfecho do movimento que derrubou o presidente, 31 de março de 1964, o general Amaury Krueel, comandante do 2º Exército, travou um diálogo telefônico com o presidente e pediu que, em troca de seu apoio, fechasse o CGT. Com a negativa do presidente, o general e as tropas de São Paulo aderiram ao golpe. Os militares ocuparam os pontos estratégicos das principais capitais do Brasil, mas não houve confronto e o golpe se resumiu a um desfile de tropas. Surpreendido, João Goulart seguiu para o Rio Grande do Sul na mesma noite, deixando o chefe do Gabinete Civil com a incumbência de comunicar ao Congresso o fato de que o presidente permanecia em território nacional. O comunicado, lido numa sessão tumultuada, foi ignorado pelo Congresso, que, na madrugada do dia 02 de abril, declarou vaga a Presidência da República e, numa cerimônia apressada, empossou Ranieri Mazzilli, como novo presidente do país. Foi após esse golpe de interpretação da lei, dado por Auro de Moura Andrade, com a aprovação ou o silêncio do Congresso, que João Goulart desistiu de tentar articular qualquer reação armada. No dia 04 de abril, o presidente deposto cruzou a fronteira com o Uruguai e partiu para um exílio. Para uma análise mais aprofundada do papel do sindicalismo no governo de João Goulart, ver Leôncio Martins RODRIGUES. **Sindicalismo e classe operária**. 6. ed. 10º volume, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996; Oscar PILAGALLO. **A história do Brasil no século 20: (1960-1980)**. 2. ed. São Paulo: Publifolha, 2009 (a).

⁸⁷ PILAGALLO, O. **A história do Brasil no século 20: (1960-1980)**. 2. ed. São Paulo: Publifolha, 2009a, p. 52.

⁸⁸ *Ibid.*

estavam sendo implantadas apontava para uma austeridade, contra a qual os sindicatos e a oposição pouco podiam fazer.

Após 1964, os sindicatos, limitados na atividade política pelas características da mudança de regime e atrelados por uma lei de greve muito repressiva, ficaram impedidos de negociar salários com os empregadores. Assim, com as massas trabalhadoras desorganizadas na base e os dirigentes, não só amedrontados, mas, também, pressionados, com os principais líderes presos e vários sindicatos invadidos, o resultado foi uma “cortina de silêncio” e o desaparecimento, quase que total, da ação reivindicatória e política dos sindicatos.

Em 24 de janeiro de 1967, o presidente Castelo Branco promulga uma nova Constituição da República Federativa do Brasil, consolidando, assim, os atos institucionais. Essa Constituição, apesar de ter valorizado o trabalho como condição da dignidade humana, promoveu forte intervenção nas entidades sindicais. Assegurava o direito à livre associação profissional ou sindical e o direito de greve aos trabalhadores, proibindo-o nos serviços públicos e atividades essenciais (art. 157, IV, § 7º), nos mesmos moldes da Constituição de 1946.

Dispôs sobre o sindicalismo no artigo 159: “É livre a associação profissional ou sindical; a sua constituição, a representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas de Poder Público serão regulados em lei”. Entre as funções delegadas pelo Estado, compreende-se a de arrecadar, na forma da lei, contribuições para o custeio da atividade dos órgãos sindicais e profissionais e para a execução de programas de interesse das categorias por eles representadas.

Castelo Branco aprofundou sua marca no regime militar, colocando em vigor a lei de imprensa, restringindo o acesso à informação e introduzindo uma nova lei de segurança nacional, cerceando as liberdades civis. Assim, ao deixar o poder, em 15 de março de 1967, ele “tinha cassado os direitos políticos de mais de dois mil brasileiros e assinado mais de 700 leis, 11 emendas constitucionais, 312 decretos-leis e 19.259 decretos”⁸⁹.

Costa e Silva assume, então, a Presidência da República e, pressionado pela linha dura e pelas greves operárias e manifestações estudantis, que se alastravam pelo Brasil, encontrou um pretexto para decretar o Ato Institucional nº 05

⁸⁹ BUENO, E. *Op. cit.*, p. 387.

(AI-5), em 13 de dezembro de 1968, que, ao contrário dos atos anteriores, vigoraria por prazo indefinido e dava ao presidente, entre outras prerrogativas, o poder de cassar políticos, fechar o Congresso, suspender *habeas corpus*, impor censura prévia à imprensa, aposentar compulsoriamente professores universitários, prender dissidentes.

A ascensão da linha dura dos novos “donos do poder”, mostra que a repressão é a regra do jogo. Intensificam-se a censura, as cassações, o exílio, a tortura, ficando, então, para trás, o mundo da irreverência anárquica e das passeatas. “Como definiria a crônica política, o AI-5 foi o golpe dentro do golpe, o início dos Anos de Chumbo”⁹⁰, que autorizava o Poder Executivo a legislar “em todas as matérias previstas nas Constituições, permitindo ao presidente demitir, remover, aposentar, transferir juízes, empregados de autarquias e militares”⁹¹, jogando o país numa ditadura escancarada, que perduraria por dez longos anos.

Para coroar a ascensão da linha dura, foi promulgada, no ano seguinte, a EC nº. 01, de 17 de outubro de 1969, considerada, por alguns, como uma nova “Constituição”, só que ainda mais autoritária. Ao tratar do sindicalismo, nos artigos 162, 165 e 166, a referida emenda apenas ratificou o entendimento já estabelecido na Constituição de 1967. Por essa razão, o segundo general-presidente se tornou um ditador, no sentido pleno da palavra.

Em 30 de outubro de 1969, Emílio Garrastazu Médici, terceiro general-presidente, assume o poder, dando início àquele que talvez tenha sido o período mais repressivo da história do Brasil. Aliás, dos cinco generais que presidiram o Brasil, “Médici foi o mais autoritário, e os quatro anos de sua presidência figuram entre os períodos mais sombrios da história do país. Nos porões da ditadura, havia tortura, repressão e morte.”⁹²

3.2.4 Sindicalistas Desafiam a Ditadura Militar

Em 15 de março de 1974, com a posse do general Ernesto Geisel, várias medidas, rumo à democracia, foram baixadas. A primeira delas foi a suspensão da censura prévia à imprensa escrita, no início de 1975. A proibição da greve, em

⁹⁰ PILAGALLO, (2009a), *op. cit.*, p. 65.

⁹¹ BUENO, E. *Op. cit.*, p. 391.

⁹² BUENO, E. *Op. cit.*, p. 392.

serviços públicos e em atividades essenciais, foi regularizada⁹³ em 1978; definidos os crimes contra a segurança nacional; estabelecida punição ao incitamento à paralisação de serviços públicos e à cessação coletiva do trabalho pelos funcionários públicos.

Nesse regime ditatorial, o sindicalismo foi mantido amordaçado até 1978, quando surgiram as primeiras greves no ABC⁹⁴ paulista que, em luta contra o arrocho salarial, reinauguraram o ambiente sindical no Brasil, projetando a figura de seu líder, Luiz Inácio Lula da Silva, presidente do sindicato dos metalúrgicos de São Bernardo do Campo, e repetindo o desafio iniciado em 1968.

Preso várias vezes, com base na nova lei de segurança nacional, e destituído do cargo de presidente de seu sindicato, Lula tornou-se um símbolo do movimento operário no Brasil. A partir de então, a luta sindical não deu mais trégua. Os sindicalistas passaram a desafiar a ditadura militar, os trabalhadores aprenderam a dizer não ao governo e aos empregadores, e os movimentos sociais ganharam força.

Em 1º de janeiro de 1979, o AI-5 foi extinto. Em 15 de março do mesmo ano, João Baptista de Figueiredo toma posse como o quinto general-presidente do Brasil, levado ao cargo com a missão de reconduzir o país à normalidade democrática, iniciada por Ernesto Geisel. Não seria uma missão simples, mas começou decretando a anistia, em agosto do mesmo ano. Porém, para cumprir a promessa de que faria do Brasil uma democracia, o presidente, não apenas fingiu

⁹³ BRASIL. **Decreto-lei nº. 1.632, de 04 de agosto de 1978.** Dispõe sobre a proibição de greve nos serviços públicos e em atividades essenciais de interesse da segurança nacional. - **Art. 1º.** São de interesse da segurança nacional dentre as **atividades essenciais em que a greve é proibida** pela Constituição, as relativas a serviços de água e esgoto, energia elétrica, petróleo, gás e outros combustíveis, bancos, transportes, comunicações, carga e descarga, hospitais, ambulatórios, maternidades, farmácias e drogarias, bem assim as de indústrias definidas por decreto do Presidente da República.

§ 2º Consideram-se igualmente essenciais e de interesse da segurança nacional os serviços públicos federais, estaduais e municipais, de execução direta, indireta, delegada ou concedida, inclusive os do Distrito Federal.

⁹⁴ Região do Estado de São Paulo denominada de ABC, por reunir as cidades de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul, altamente industrializada, principalmente com a produção automobilística, ergueu-se um “movimento sindical reivindicativo.” Os metalúrgicos do Estado de São Paulo assumiram uma nova atitude, que passaram a desenvolver um “sindicalismo de resultados”, voltado para a obtenção de bons contratos coletivos. Assim, ficaram claras as ideologias sindicais que se destacaram na época: a revolucionária, seguida pela CUT, e a reformista, dos metalúrgicos de São Paulo, que mais tarde fundariam a Confederação Nacional dos Metalúrgicos. A respeito, ver NASCIMENTO, A. M. Origens históricas e natureza jurídica dos sindicatos. In: FRANCO FILHO, G. de S. (Coord.). **Curso de direito coletivo do trabalho.** São Paulo: LTr, 1998; STÜRMER, G. **A liberdade sindical na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e sua relação com a Convenção 87 da Organização Internacional do Trabalho.** Porto alegre: Livraria do Advogado, 2007.

ignorar as mazelas econômicas, como “precisou enfrentar as bombas da linha dura que fez o país retornar à época da ‘guerra suja’”⁹⁵, tendo em conta a ação terrorista em múltiplos atentados, na maior parte dos Estados brasileiros, de janeiro a agosto de 1980.

Em 10 de fevereiro de 1980, é fundado o Partido dos Trabalhadores⁹⁶ (PT), a grande novidade na política brasileira, tendo como base o movimento sindical da região do ABC paulista, sob a liderança de seu presidente, Luiz Inácio Lula da Silva. Mas o PT não era apenas sindical. “Desde a sua formação, o partido atraiu intelectuais, militantes de esquerda (sobretudo *trotskistas*), religiosos católicos, estudantes e uma parcela da classe média.”⁹⁷

Durante a maior parte da década de 1980, o Brasil estava mergulhado em profunda crise econômica: com a queda da produção, tanto na área agrícola quanto industrial, o desemprego se agigantou, culminando na pior crise da história moderna brasileira. Por outro lado, a crise econômica fortaleceu os políticos contrários ao governo – que, longe da ameaça do AI-5, puderam, então, se rearticular – e fez pipocarem as greves, progressivamente ruidosas e bem-sucedidas, organizadas pelos dirigentes sindicais da região do ABC paulista.

Os trabalhadores, que apenas queriam democracia e autonomia sindical, aproveitaram a abertura política, que timidamente experimentavam, e realizaram a *Conferência Nacional da Classe Trabalhadora* (Conclat), em agosto de 1981, no Estado de São Paulo. Dois anos depois, 1983, é fundada a Central Única dos Trabalhadores (CUT) – liderada por Luiz Inácio Lula da Silva, na cidade de São Bernardo do Campo, São Paulo –, organização sindical de massas em nível máximo, de caráter classista⁹⁸, autônomo e democrático, adepta da liberdade de organização e de expressão, e guiada por preceitos de solidariedade, tanto no

⁹⁵ BUENO, E. *Op. cit.*, p. 401.

⁹⁶ Eric J Hobsbawm compara o PT brasileiro com o movimento polonês contemporâneo Solidariedade, enfatizando que a não ser pela orientação socialista de um e a ideologia anti-socialista do outro, eram impressionantes as semelhanças entre ambos: “um líder proletário autêntico – um eletricitista de estaleiro e um operário qualificado da indústria automobilística –, uma assessoria de alto nível de intelectuais e forte apoio da Igreja. São ainda maiores se nos lembrarmos que o PT buscava substituir a organização comunista, que a ele se opunha.” *Op. cit.*, p. 362.

⁹⁷ PILAGALLO, O. **A história do Brasil no século 20: (1980-2000)**. 2. ed. São Paulo: Publifolha, 2009b, p. 14.

⁹⁸ Sindicalismo “classista” porque não reduz o trabalhador a um vendedor da força de trabalho, ainda que parta desta condição imposta pelas relações capitalistas de trabalho para desenvolver sua ação sindical. Considera o trabalhador dentro de um horizonte mais amplo, como classe produtora de riqueza social.

âmbito nacional, como no âmbito internacional. Continuando a luta sindical, ainda no mesmo ano, surge a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), conduzida por Joaquim dos Santos Andrade, o “Joaquinzão”.

Com a criação das centrais sindicais e dos novos sindicatos, principalmente do setor público, o sindicalismo brasileiro expande-se e modifica-se. Incorpora setores das classes médias urbanas e se difunde no meio rural, o que representa o fortalecimento da vida sindical no país. O governo militar não tinha como impedir as greves, pois, a partir do momento em que passou a reprimi-las e a punir os grevistas, os sindicatos passaram a contar com o apoio da sociedade civil, da Pastoral Operária do ABC paulista, da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura e do partido político de oposição, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

O servidor público, excluído até então, a partir da década de 1980 inicia movimento reivindicatório e combativo, provando que era possível a organização dos trabalhadores, longe da tutela do Estado; gozar de representatividade, prescindindo do apoio oficial do Ministério do Trabalho; e “sustentar-se sem o reconhecimento de contribuições sindicais compulsórias e forçar o patronato a negociar sem a muleta da data-base e da mediação da Justiça do Trabalho”⁹⁹.

Em 15 de janeiro de 1985, Tancredo Neves foi eleito presidente do Brasil pelo Colégio Eleitoral, terminando assim, o ciclo militar. Um dia antes da posse, prevista para 15 de março, o primeiro presidente civil, em mais de 20 anos, foi hospitalizado por 37 (trinta e sete) dias, vindo a morrer em 21 de abril. O vice-presidente José Sarney assume em seu lugar. Era o início de um governo civil longamente aguardado. Isso não quer dizer, porém, que a democracia já era plena, mas a longa ditadura militar tinha ficado para trás.

⁹⁹ BOITO JR., A. **O sindicalismo de estado no Brasil**. Campinas: Hucitec, 1991, p. 64. No Brasil, data-base é o período do ano em que patrões e empregados representados pelos sindicatos se reúnem para repactuar os termos dos seus contratos coletivos de trabalho. Neste período, os trabalhadores podem, de maneira coletiva através do sindicato, reivindicar a revisão de salário, apontar a manutenção do acordo, além de incluir novas cláusulas. Por serem fruto de acordo entre as partes (empregadores e empregados), as datas-base podem variar conforme a categoria profissional, caindo sempre no dia primeiro de cada mês. O trabalhador pode se informar sobre qual é a data-base de sua categoria no sindicato que o representa. A data-base de uma categoria também serve como momento de início da aquisição dos direitos trabalhistas decorrentes de um acordo ou convenção coletiva. Por exemplo, se uma determinada categoria tem data-base em maio, mas os patrões e empregados desta categoria só fecham o acordo em novembro, os direitos acordados deverão ser cumpridos de forma retroativa, contando a partir do momento da data-base, neste caso, o mês de maio.

A CUT foi, gradativamente, consolidando uma plataforma de transformações econômicas e sociais, antagônicas à política de desenvolvimento do Estado brasileiro, e aprovou, em seus congressos¹⁰⁰, a luta por uma Constituinte exclusiva e soberana. Cresceu, agregando os sindicatos oficiais e procurando obter reformas liberalizantes dessa estrutura, preservando-se os pilares da estrutura sindical: a unicidade sindical e as taxas de contribuição obrigatórias. Apenas no setor público, os sindicatos cutistas organizaram-se fora da estrutura sindical. Os servidores públicos – impedidos, até então, de organizarem sindicatos oficiais integrados à estrutura sindical corporativa – fundavam associações de classe com estrutura para-sindical, como, por exemplo, a Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior (Andes), hoje Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes–SN).

Além disso, a CUT organizou, ao longo dos anos 80, quatro greves gerais, nacionais, de protesto contra a política econômica do governo. A primeira delas, realizada em julho de 1983, ainda sob um governo militar; as outras foram realizadas em 1986, 1987 e 1989 respectivamente. Entre os setores que participaram mais ativamente das greves, estavam os servidores públicos estaduais e federais. O apoio à tática de greve geral estendeu-se para outros Estados da Federação. A CUT também interveio, ativamente, no processo constituinte de 1986–1988. Essa intervenção teve como principais objetivos “constitucionalizar direitos trabalhistas e sociais já existentes, criar direitos novos de proteção aos trabalhadores e influir na produção de normas constitucionais favoráveis à reforma agrária”¹⁰¹.

De fato, o Brasil continuava anacronicamente regido por uma Constituição elaborada por um regime autoritário. Assim, o presidente José Sarney deu início à redemocratização do país, que se configurou com uma nova Constituição, promulgada em 05 de outubro de 1988. Mas, o Brasil teve de esperar até dezembro de 1989 antes de, enfim, eleger, por voto direto, seu primeiro presidente, em quase 30 anos. “Após uma campanha acirrada e votação equilibrada, o país saía de fato dos anos de chumbo”¹⁰².

¹⁰⁰ As decisões dos sucessivos congressos da CUT são repertoriadas por Sílvia COSTA, **Tendências e centrais sindicais** – o movimento sindical brasileiro de 1978 a 1994. Goiânia/São Paulo: Editora Goiânia e Anita Garibaldi, 1995.

¹⁰¹ BOITO Jr., A. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Xamã, 1999, p. 134.

¹⁰² BUENO, E. *Op. cit.*, p. 416.

Concluindo, se pode afirmar que, em termos constitucionais, pouco se fez no século XIX, quando duas Constituições vigoraram no Brasil. A Imperial de 1824 limitou-se a abolir as corporações de ofícios, seus juizes, escrivães e mestres. A Republicana de 1891, apenas reconhecia o direito à livre associação, vedada intervenção policial, salvo para manter a ordem. Durante sua vigência, começaram a surgir os primeiros decretos sobre sindicalismo.

A partir da Constituição de 1934, portanto, já no século XX, foram incluídas normas sobre direito sindical. Sinteticamente, esse diploma preceituava o reconhecimento de sindicatos e associações conforme a lei, consagrando a pluralidade sindical. Em pouco tempo, a Constituição de 1934 deu lugar a uma Carta outorgada pela ditadura de Getúlio Vargas, em 1937, preconizando a unicidade sindical, embora livre a associação profissional ou sindical. Todavia, previa que seria sindicato somente aquele reconhecido pelo Estado, com funções delegadas pelo Poder Público.

A Constituição de 1946 garantiu a liberdade de associação profissional ou sindical e o direito de greve aos trabalhadores, proibindo-o nos serviços públicos e atividades essenciais, mas a lei ordinária continuou a dispor sobre o sindicato, regulando a sua composição e a representação por funções delegadas pelo Poder Público, nos termos do dispositivo constitucional. E, apesar de haver reconhecido a greve como um direito dos trabalhadores, a sua regulamentação só ocorreu em 1964, 18 anos depois.

Com a Constituição de 1967, permaneceu inalterada a posição. Porém, a atuação heterônoma do Estado acentuou-se, prevendo, entre as funções delegadas pelo Estado, a arrecadação de contribuições e a obrigatoriedade nas eleições sindicais. A EC nº 01/1969, que, com já foi comentado anteriormente, vigorou até 04 de outubro de 1988, manteve as mesmas indicações da Constituição de 1967.

Assim, a legislação até aqui analisada permite afirmar que o Estado brasileiro, pelo seu perfil conservador, historicamente, nunca permitiu o debate sobre a melhoria das relações de trabalho no setor público. A posição do Estado sempre se caracterizou pelo autoritarismo, não admitindo uma relação bilateral, nem o reconhecimento dos conflitos no mundo laboral, rejeitando a premissa básica para a construção de um ambiente de negociação entre o Estado e seus servidores.

Toda essa dimensão legislativa, amoldada entre a fase pré-corporativista até a fase eminentemente democrática, manteve restrições à liberdade sindical e ao

direito de greve: não apenas no âmbito do setor privado, mas, sobretudo no serviço público onde estão inseridos, os integrantes das Instituições Policiais, que, por constituírem funções do próprio Estado, sempre foram tratadas com mais restrições. Contudo, apesar “de todos (ou quase) concordarem que a legislação trabalhista no Brasil, e em particular a legislação sindical, seja um plágio das leis fascistas”¹⁰³, também todos (ou quase) concordam que a lei brasileira, com todos os seus defeitos e restrições, inclui importantes conquistas dos trabalhadores e do movimento sindical.

Mas a história não para, abre caminho para melhores tempos, como aconteceu, embora que parcialmente, com a promulgação da Constituição de 1988, que cuida dos direitos sindicais, enfatizando a liberdade sindical e modificando um pouco as bases legais da organização sindical, permitindo-se a organização dos servidores públicos em geral e, por consequência, dos servidores policiais civis, à livre associação sindical e o direito de greve, como se verá no capítulo seguinte.

De todo modo, é preciso recordar que os servidores públicos policiais, tanto civis como militares, pagam, até hoje, um alto preço pelas profundas marcas que as lutas sociais deixaram na cultura e nas relações sociais, sobretudo sob a forma de um preconceito pertinaz que, nem por ser, em geral, inconfessado, é menos efetivo.

¹⁰³ MUNAKATA, K. *Op. cit.*, p. 8.

CAPÍTULO 4 – O POLICIAL BRASILEIRO NO UNIVERSO DOS SINDICALIZÁVEIS

“É tentando o impossível que se chega à realização do possível.”

Henri Barbusse

Neste capítulo, trata-se de examinar a liberdade sindical e o exercício do direito de greve do policial civil brasileiro, com base nas legislações específicas e, especialmente, na atual Constituição, onde está consolidada a estrutura do sindicalismo do servidor público civil. Como Lei Maior, suas disposições são as que prevalecem, existindo as demais normas apenas para traduzir os comandos nela existentes. Graças à possibilidade surgida nesse texto constitucional, os componentes das Corporações Policiais Cíveis aproveitaram a oportunidade propiciada pela lei para constituir as suas entidades sindicais e delas participarem ativamente.

O direito, sendo reflexo dos aspectos socioeconômicos, deve sempre traduzir os anseios da realidade social e política, o qual, no caso brasileiro, é balizado pela Constituição, que aponta para a dignidade do trabalho e da prática da livre iniciativa. É este o contexto em que se encontram as novas relações de trabalho, que estão cada vez mais na ordem do dia dos acontecimentos e devem ser estudadas, portanto, sob uma ótica multidisciplinar. Registre-se, também, que, no campo do Direito do Trabalho, cuja base legal está na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o Direito Coletivo do Trabalho ou Direito Sindical é o que desperta, hodiernamente, mais atenção por sua importância e atualidade.

Considerando, pois, o tratamento atribuído pela Constituição, nada mais adequado do que abordar, em linhas gerais, dois aspectos correlatos das relações coletivas de trabalho intimamente ligados – a liberdade sindical e o direito de greve. A importância deste tema reside, então, na necessária compreensão do conteúdo legal e das tendências evolutivas desses institutos.

4.1 OS DIREITOS DOS TRABALHADORES NA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL

As mudanças operadas nos paradigmas de Constituição e de Estado nos últimos anos foram muito significativas no Brasil e apresentam algumas

características próprias, bem definidas e marcantes. Eis por que, a Constituição de 1988 tem, como um de seus fundamentos, os valores sociais do trabalho e, como propósito da República, a construção de “uma sociedade livre, justa e solidária”, erradicando as desigualdades sociais de modo a promover o bem de todos (arts. 1º, IV, e 3º).

Nem é preciso mencionar que a escolha do trabalho é uma das expressões essenciais da liberdade. Seus fundamentos são, de um lado, o princípio da livre iniciativa, que conduz necessariamente à livre escolha; “de outro, a própria condição humana, cumprindo a pessoa dar um sentido à sua existência”¹. Assim sendo, o modelo de Estado democrático de Direito, adotado no Brasil, impõe que a *ordem econômica* deva ser fundada na valorização do trabalho e na livre iniciativa, e tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, sendo o princípio da dignidade da pessoa humana um dos fundamentos desse Estado (CF, arts. 1º, III; 170, *caput*); enquanto a *ordem social* tem, como base, o primado do trabalho e, como objetivo, o bem-estar e a justiça sociais (CF, arts. 170 e 193).

É por isso que os direitos sociais, também chamados novos direitos – dentre eles, os direitos dos trabalhadores e as regras sindicais –, estão, pela primeira vez, na Constituição do Brasil, no âmbito dos direitos e garantias fundamentais, consolidados no artigo 7º.

A Constituição cuida, também, dos direitos coletivos dos trabalhadores, que consistem no conjunto de regras que buscam assegurar, aos participantes de uma categoria profissional, a organização e condução dos assuntos referentes à relação de emprego. Tais direitos somam-se aos direitos individuais, estabelecendo um conjunto de prerrogativas, com finalidade precípua de proteção ao trabalho e ao trabalhador.

Para o abalizado jurista brasileiro Valentin Carrion², o Direito Coletivo do Trabalho “é o ramo jurídico que estuda as normas e princípios das relações laborais dos trabalhadores (enquanto grupo organizado, despersonalizado), perante os empregadores”. Abrange a organização sindical e a representação dos empregados na empresa, os conflitos coletivos, aí incluída a greve, seus mecanismos de solução

¹ BASTOS, C. R. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 186.

² CARRION, V. **Comentários à consolidação das leis do trabalho**. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 525.

(negociação, arbitragem etc.) e suas composições autônomas (convenção e acordo coletivos) ou heterônomas (laudo, decisão administrativa ou judiciária).

De acordo com o abalizado jurista espanhol Manuel Carlos Palomeque López³, Direito Sindical é expressão preferível, cientificamente, à equivalente, e cada vez menos utilizada, de Direito Coletivo do Trabalho, e caracteriza aquele como sendo:

El sistema de normas jurídicas [de establecimiento estatal y producto de la autonomía colectiva] que regulan las relaciones entre los sindicatos u otras organizaciones de representación de los trabajadores [de una parte] y otros sujetos, sean éstos empresarios, asociaciones de empresarios o Administraciones Públicas [de otra]. Esto es, el ordenamiento normativo de las relaciones colectivas de trabajo o relaciones sindicales.

Nesse sentido, vê-se que os direitos coletivos amparam os membros de determinado grupo social ligado, entre si, através de relação jurídica básica e que, em decorrência, legitima a entidade a defender os interesses comuns, por meio de ações coletivas.

A defesa coletiva será exercida quando se tratar de interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base.⁴

Entre os direitos coletivos, expressos nos artigos 8º a 11 da Constituição, se encontram a liberdade de formar associação profissional ou sindical e de se filiar ou não em um sindicato, direito de greve, direito de substituição processual, de participação laboral e de representação na empresa. Dispondo sobre o acordo e a convenção coletiva, é assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos órgãos colegiados da Administração Pública, incumbidos da discussão de interesses trabalhistas e previdenciários, e a eleição de um representante dos trabalhadores nas empresas com mais de 200 empregados, com a finalidade exclusiva de promover-lhes o entendimento direto com os empregadores.

³ PALOMEQUE LÓPEZ, M. C.; ÁLVAREZ DE LA ROSA, M. **Derecho del trabajo**. 16. ed. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S. A., 2008, p. 307.

⁴ BRASIL. **Código de Defesa do Consumidor**, art. 81, parágrafo único, inciso II (Cf. *Vade Mecum*, 2010).

4.1.1 Desenvolvimento Legislativo das Regras Sindicais

O desenvolvimento legislativo das regras estabelecidas aos sindicatos encontra-se no artigo 8º da Constituição, que reconhece a livre associação profissional ou sindical e define os parâmetros da organização: autonomia; sistema confederativo; unicidade; defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria; sustentação através da contribuição de custeio do sistema confederativo; liberdade sindical negativa; integração dos aposentados nos sindicatos de origem; garantias dos dirigentes sindicais; e participação obrigatória dos sindicatos profissionais nas negociações coletivas.

Mas vale assinalar, desde logo, que esse artigo⁵ impede que o Brasil ratifique a Convenção nº 87, de 1948 – *Liberdade sindical e proteção ao direito de sindicalização*, por ter imposto, tal como a Constituição de 1937, o monopólio da representação sindical por categoria econômica ou profissional, e a contribuição compulsória dos que compõem a categoria representada. Examinam-se, aqui, as suas disposições – que, pela sua importância, são transcritas literalmente –, para, depois, apresentar o entendimento sobre suas principais consequências.

Art. 8º. É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

I – a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical;

II – é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município;

III – ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;

IV – a assembleia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei;

V – ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato;

VI – é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho;

VII – o aposentado filiado tem direito a votar e ser votado nas organizações sindicais;

⁵ Com a mensagem nº 1.330, de 03 de novembro de 1998, o governo federal submeteu ao Congresso Nacional proposta de emenda constitucional visando a modificar substancialmente, dentre outros, o artigo 8º da Constituição. O ex-presidente Lula também se pronunciou no sentido da sua modificação, a fim de assegurar a liberdade sindical. Tramita na Câmara dos Deputados o PEC nº 29/2003, de autoria dos deputados Vicente Paulo da Silva, “Vicentinho”, Maurício Rands e outros, dando nova redação ao artigo precitado.

VIII – é vedada a dispensa do empregado sindicalizado a partir do registro da candidatura a cargo de direção ou representação sindical e, se eleito, ainda que suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave nos termos da lei.

Parágrafo único. As disposições deste artigo aplicam-se à organização de sindicatos rurais e de colônias de pescadores, atendidas as condições que a lei estabelecer.

O *caput* do artigo 8º menciona dois tipos de associação: a profissional e a sindical. De acordo com José Afonso da Silva⁶, ambas são associações profissionais. A diferença está em que a associação profissional não sindical se limita apenas “a fins de estudo, defesa e coordenação dos interesses econômicos e profissionais de seus associados”, enquanto a sindical é uma associação profissional com prerrogativas especiais, tais como:

Defender os direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, até em questões judiciais e administrativas; participar de negociações coletivas de trabalho e celebrar convenções e acordos coletivos; eleger ou designar representantes da respectiva categoria; impor contribuições a todos aqueles que participam das categorias econômicas ou profissionais representadas.

Assim sendo, nos termos do inciso I, é livre a criação de sindicatos, exigindo apenas o seu registro no órgão competente, isto é, no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)⁷, sendo proibidos o intervencionismo do Poder Público e sua ingerência na vida da organização sindical, até porque, não mais se exige autorização especial do Estado para se constituir uma entidade sindical, assegurando, assim, a autonomia dos sindicatos perante o Estado. Essa orientação tem, como base, o espírito das liberdades públicas de todas as democracias atuais.

A fase inaugurada com a Constituição em vigor é bem mais complexa, porquanto, nas etapas anteriores, o perfil institucional estava bem delineado e claro, ou seja, na primeira fase, a pré-corporativista, o que preponderava era o não intervencionismo legal e a resolução dos impasses; já na fase corporativista,

⁶ SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2011, p. 301.

⁷ O procedimento de registro sindical consta na **Portaria do MTE nº 186, de 10 de abril de 2008** (ANEXO D). Os pedidos de registro sindical são feitos no MTE e os sindicatos são inscritos no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas. O Poder Público, tendo em vista o preceito constitucional proibitivo, exerce apenas mera fiscalização. “O ato de fiscalização estatal se restringe à observância da norma constitucional no que diz respeito à vedação da sobreposição, na mesma base territorial, de organização sindical do mesmo grau.” Brasil. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 157940 - Distrito Federal. Relator: Ministro Maurício Corrêa. **Diário Oficial da Justiça da União**, 27 mar. 1998.

prevaleceu o intervencionismo legal repressivo da liberdade sindical, quando as entidades sindicais sofriam restrições em todos os níveis, desde a constituição formal até os mínimos detalhes administrativos. Somente após a consolidação do regime democrático, é que a intervenção estatal foi refreada.

Como o próprio texto constitucional dispõe que não mais se exige autorização do Estado para a fundação de sindicatos, ao MTE compete unicamente uma função cadastral dos novos sindicatos, sem entrar no mérito da validade ou não da sua criação. Assim é que foi criado, no MTE, o Arquivo de Entidades Sindicais Brasileiras, órgão depositário dos atos constitutivos dos sindicatos – ata da assembleia de fundação, primeira diretoria e registro no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas –, transformado, tempos depois, em Cadastro Nacional de Entidades Sindicais (CNES), haja vista ser o registro sindical ato vinculado, subordinado apenas à verificação, pelo Ministério do Trabalho, de pressupostos legais, e não de autorização ou reconhecimento discricionários.

Para tanto, a entidade deverá se dirigir ao setor do CNES para o preenchimento e a entrega do formulário de pedido de registro, acompanhado dos documentos imprescindíveis⁸ para a sua solicitação, devendo observar os procedimentos administrativos previstos na Portaria do MTE nº 186⁹, de 10 de abril de 2008. Em seguida, os referidos documentos deverão ser protocolados na Superintendência Regional do Trabalho e Emprego (SRTE), da unidade da Federação onde se localiza a sede da entidade sindical, para formação de processo administrativo.

Preliminarmente, esse processo será encaminhado à seção de relações do trabalho da SRTE, para efetuar a conferência dos documentos, no prazo máximo de 30 dias da data do seu recebimento. Depois, é enviado à Coordenação-Geral de Registro Sindical (CGRS) da Secretaria de Relações do Trabalho para fins de análise, que deverá ser concluída no prazo máximo de 180 dias, ressalvada a hipótese de atraso devido a providências a cargo do interessado, devidamente justificadas nos autos.

⁸ Requerimento original do CNES, assinado pelo representante legal; edital de convocação dos membros da categoria para a assembleia geral de fundação; certidão da Ata da Assembleia Geral de fundação da entidade; Estatuto Social, aprovado em assembleia geral e registrado em cartório; comprovante original de pagamento da GRU, relativo ao custo das publicações no Diário Oficial da União; comprovante de inscrição e de situação cadastral, com natureza jurídica específica; e comprovante de endereço em nome da entidade.

⁹ Bem como na CF, art. 87, parágrafo único, inciso II; CLT, Título V; Súmula do STF, nº 677. **Diário da Justiça**, 24 set. 2003.

Após a verificação da regularidade dos documentos, o pedido de registro será publicado no Diário Oficial da União, para fins de publicidade e abertura de prazo para impugnações. Em seguida, o processo de reconhecimento do sindicato será regulado em instruções baixadas pelo ministro do Trabalho e Emprego. Ao ser expedido por autoridade competente, o registro sindical goza de presunção de legitimidade, atributo inerente aos atos administrativos, sendo, portanto, válido e capaz de produzir seus efeitos jurídicos.

Portanto, as entidades sindicais, organizadas regularmente e inscritas na forma da lei, adquirem personalidade¹⁰, como pessoas jurídicas de direito privado, sendo susceptíveis de contraírem direitos e obrigações na respectiva ordem jurídica. Estão submetidas aos pressupostos do regime democrático, da legitimidade e da legalidade, como qualquer outra entidade de direito privado, de modo a resguardar a liberdade individual dos integrantes da categoria e definir o seu mútuo relacionamento. Este é o modelo paradigmático que revela a sua natureza jurídica.

No ordenamento jurídico brasileiro, não se formava sindicato diretamente. Constituíam-se, primeiro, uma associação profissional que, depois, seria reconhecida ou não reconhecida “como sindicato e investida nas prerrogativas definidas em lei” (CLT, art. 512). Essa solução foi revogada, tacitamente, em face do inciso I, que dá inteira liberdade de fundação de sindicato. Igualmente estão revogadas, por inconstitucionais, as leis ordinárias que proibiam a sindicalização de determinadas categorias de trabalhadores.

Nos termos do inciso II, o sistema brasileiro manteve o princípio da unicidade sindical, com a proibição de mais de um sindicato da mesma categoria na mesma base territorial, inovando ao fixar o Município como base territorial mínima. Esse princípio foi introduzido no ordenamento jurídico, através do decreto-lei nº 1.402, de 05 de julho de 1939, o qual foi recepcionado em 1943, pela CLT (art. 516).

Celso Ribeiro Bastos¹¹ diz que, na falta de expressa previsão constitucional, é constitucionalmente inadmissível, também, a proibição legal de fundação de *sindicatos paralelos*. “Embora a Constituição considere a unidade dos trabalhadores como um elemento fundamental da defesa dos seus direitos e interesses, ela não

¹⁰ “Faça-se, de início, a distinção entre personalidade jurídica e personalidade sindical, aquela uma consequência normal da fundação de uma pessoa jurídica, esta a atribuição, à entidade associativa, de poderes que a habilitem ao exercício de uma representação sindical lícita.” NASCIMENTO, A. M. **Iniciação ao direito do trabalho**. 36. ed. São Paulo: LTr, 2011, p. 454.

¹¹ BASTOS, C. R.; MARTINS, I. G. **Comentários à constituição do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. 2º volume. São Paulo: Saraiva, 1988-1989, p. 512.

admite a garantia legal da unidade sindical através da proibição de sindicatos paralelos”.

Para impedir a criação de inúmeros sindicatos em uma mesma região econômica, determinou-se que os trabalhadores poderiam decidir qual a área abrangida por seu sindicato, nunca tal área devendo ser inferior a um Município. Assim, em uma mesma área geográfica, podem existir vários sindicatos, cada um representando uma parcela dos trabalhadores – policiais, professores, médicos, metalúrgicos etc. O que se proíbe é a criação, dentro de um mesmo Município, de mais de um sindicato representativo de uma única categoria.

No entanto, vozes importantes da doutrina, a exemplo de Arnaldo Süssekind e outros, criticam a manutenção e a imposição legal da unicidade sindical por categorias, por considerar verdadeiro entrave à ampla negociação coletiva¹².

Arnaldo Süssekind¹³ entende que, na verdade, o inciso II, do artigo em comento, violou o conceito de liberdade sindical consagrado pelo direito comparado, com reflexo nos tratados internacionais, ao proibir a existência de mais de uma associação sindical, em qualquer nível (sindicato, federação e confederação) para a representação do mesmo grupo de trabalhadores ou de empresários, na mesma área geográfica. “Esse é, em face do atual estágio do desenvolvimento socioeconômico brasileiro, um dos aspectos mais criticáveis da norma constitucional”.

Nos termos do inciso III, cabe aos sindicatos a defesa dos interesses da categoria que representa. Aliás, a sua definição se extrai do próprio inciso III – ao determinar que “ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas” –, considerando que sindicato é, antes de tudo, coletividade de trabalhadores organizada, que visa à defesa dos seus direitos e à formação dos seus interesses

¹² Alguns sustentam a implantação de “sindicatos orgânicos, que reuniriam trabalhadores de diferentes categorias integradas em um mesmo segmento econômico; por exemplo, sindicato da indústria automobilística, reunindo os empregados das montadoras de automóveis e os das empresas que para aquelas trabalham.” CARRION, V. *Op. cit.*, p. 477.

¹³ Arnaldo Süssekind afirma que na maioria dos países há pluralidade de direito e de fato (p. ex.: França, Itália, Espanha); em alguns, é facultada a pluralidade sindical, mas, por conscientização dos trabalhadores, vigora, de fato, a unidade de representação (p. ex.: Alemanha e Reino Unido); em outros, o monopólio de representação sindical é imposto por lei (p. ex.: Brasil, Colômbia, Peru); na Argentina há pluralidade sindical, mas a um só é conferida a *‘personalidad gremial’* para negociar como representante do grupo. **Direito constitucional do trabalho**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 369; 370; 372; 373. “*Gremio*” é a palavra usada pelo constituinte da época, para referir-se ao que na moderna doutrina espanhola é reconhecido como “*colectivo*”, expressão técnica jurídica que alude a um conjunto indefinido de sujeitos que têm um interesse comum determinado. PÉREZ DEL CASTILLO, S. **O direito de greve**. São Paulo: LTr, 1994, p. 93.

econômicos e sociais, e que se regem pelos princípios de organização e de gestão democráticas, tal como a Constituição determina.

Para Manuel Carlos Palomeque López¹⁴ o sindicato é “*la organización permanente de trabajadores asalariados para la representación y defensa de sus intereses generales frente al empresario y sus organizaciones y, eventualmente, frente a cualesquiera otros sujetos de carácter privado o público*”. Essa acertada definição corresponde ao que J. M. Verdier¹⁵ enfatiza – que “a razão de ser do direito sindical é a defesa de um interesse profissional” –, motivo por que a sindicalização só é facultada aos que exercem uma atividade profissional.

No Brasil os empregadores também têm sindicatos, com estrutura igual e paralela àquela dos sindicatos dos trabalhadores, mas, geralmente, são órgãos pouco ativos. Portanto, a regra emanada do inciso III, acima mencionada, vale para sindicatos, tanto de empregados, quanto de empregadores (patronais). No entanto, não cabe aqui expor a questão do direito ou não à sindicalização, por parte dos empresários. Questão esta, já esclarecida pelo jurista Enrique Cabero Morán¹⁶ em *La Democracia Interna en los Sindicatos*, fazendo interessante consideração sobre a estrutura interna e funcionamento das associações empresariais, no ordenamento jurídico-constitucional espanhol, a qual merece aqui ser citada:

En relación con las asociaciones empresariales, el Tribunal Constitucional ha zanjado la cuestión en su Sentencia 52/1992, de 8 de abril, que, en su fundamento jurídico tercero, afirma que «respecto del artículo 28.1 de la Constitución española, último precepto invocado, no cabe sino coincidir con lo señalado por el Ministerio Fiscal, en el sentido de que esta alegación está fuera de lugar, porque mal puede una Federación empresarial invocar un derecho que no le corresponde. En efecto, se ha de recordar que este Tribunal ha expresado con no poca contundencia que la sindicación de los empresarios (términos antagónicos) se sitúa extramuros del artículo 28.1 de la Constitución, encontrando su acomodo en la genérica libertad de asociación del artículo 22 de la misma (ATC 113/1984).

Es preciso insistir en que la libertad sindical es predicable tan sólo de los trabajadores y sus organizaciones, sin que pueda incluirse en la misma el asociacionismo empresarial, dado que es incompatible con la propia naturaleza del derecho de libertad sindical, que es siempre una proyección de la defensa y promoción del interés de los trabajadores. A la vista de la referida doctrina, la improcedencia de invocar este derecho de libertad sindical es más que patente».

¹⁴ PALOMEQUE LÓPEZ, M. C.; ÁLVAREZ DE LA ROSA, M. *Op. cit.*, p. 308.

¹⁵ VERDIER, J. M. **Le droit syndical l'entreprise**. Paris: Dalloz, 1976 - (Syndicats), p. 14. “Droit essentiel, primordial pour les travailleurs et à ce titre nécessaire, le droit syndical a une portée générale et, sauf exclusion légale expresse, s'applique à toutes les professions, dans toutes les entreprises et bénéficie à tous ceux qui exercent une activité professionnelle.”

¹⁶ CABERO MORÁN, E. **La democracia interna en los sindicatos**. Madrid: Consejo Económico y Social, 1997, p. 31 - 32.

Em conclusão, esse autor reconhece que a estrutura interna e funcionamento democráticos dessas associações “*resulta una exigencia directa del texto constitucional vigente; y es que estas asociaciones suponen un vehículo de extraordinaria importancia para la articulación de la sociedad en un Estado social y democrático de Derecho y para la efectiva participación democrática*”.

Logo, para chegar a um consenso, entre os interesses da empresa e as exigências dos trabalhadores – representados por sindicatos –, surge a necessidade de negociação, que é um processo condutor da tomada de decisões sobre acordos coletivos, que envolve representantes dos trabalhadores e dos empregadores. As negociações, das quais estes participarem, acabam por atingir a todos aqueles que estão inseridos naquela categoria profissional¹⁷, mesmo que não sejam sindicalizados.

A negociação surgiu na Inglaterra, no começo do século XIX. Da Inglaterra passou para outros países e teve maior desenvolvimento a partir do início do século XX. Considerada como uma das principais fontes do Direito do Trabalho, é, atualmente, o instrumento fundamental de ação sindical, tendo surgido no Brasil, mais notadamente, a partir de 1932, com a promulgação do decreto nº 21.761, de 23 de agosto, que se constitui na primeira norma legal a dispor sobre o tema.

A participação dos sindicatos em negociações coletivas de trabalho é uma exigência da Constituição, não podendo ser afastada nem mesmo por opção dos trabalhadores, conforme se depreende do inciso VI do artigo em comento. A representação, administrativa ou judicial, se dá pelo instituto da substituição processual, pois o sindicato estará defendendo, em nome próprio, direito alheio, em razão de o direito pertencer à categoria profissional, e não ao sindicato em si.

Quanto à organização do sistema sindical, há, no Brasil, entidades pela lei consideradas de grau superior, a saber: federações, confederações e centrais sindicais.

A federação é uma associação de sindicatos, cuja abrangência é normalmente estadual, mas não sendo vedada a criação de federações interestaduais ou nacionais (CLT, art. 534, § 2º). Sua finalidade é coordenar os

¹⁷ A similitude de condições de vida oriunda da profissão ou trabalho em comum, em situação de emprego na mesma atividade econômica ou em atividades econômicas similares ou conexas, compõe a expressão social elementar compreendida como categoria profissional. Categoria profissional diferenciada é a que se forma dos empregados que exerçam profissões ou funções diferenciadas por força de estatuto profissional especial ou em consequência de condições de vida singulares. (BRASIL. CLT, art. 511, §§ 2º e 3º).

interesses dos sindicatos a ela filiados. As confederações são organizações de maior representação de uma mesma categoria, formadas por no mínimo três federações, com jurisdição sobre todo o Território Nacional e sede na Capital da República (CLT, art. 535, *caput*). Acima das estruturas das entidades da categoria (sindicatos, federações e confederações), “ergue-se uma segunda estrutura não mais de categorias, mas supracategorial. É a das Centrais Sindicais”¹⁸, entidades de cúpula dos trabalhadores, legalizadas por meio da lei nº 11.648, de 31 de março de 2008.

Mas no sistema legal brasileiro, a legitimação para negociações coletivas é atribuída aos sindicatos, em sua base territorial (CLT, art. 611, § 2º), não a prevendo para entidades sindicais de grau superior, salvo “para suprir lacunas sindicais”¹⁹. A federação é competente para agir quando não existe, na localidade, o sindicato representativo da categoria (categoria não organizada em sindicato), e a confederação somente pode agir quando não há, na localidade, nem o sindicato nem a federação. Portanto, a atuação das federações e, na falta destas, das confederações, nas negociações coletivas é supletiva.

Nas relações trabalhistas e sindicais, não existe uma estratégia básica para negociações, porque o objetivo não é único nem permanente. Baseiam-se em políticas de organização, em relação aos sindicatos, tomados como representantes dos anseios, aspirações e necessidades dos próprios trabalhadores. Assim, a negociação se concretiza conforme os fatores internos ou externos: situação econômica, quadro político e necessidades sociais. Eis porque, Manuel Carlos Palomeque López²⁰ diz que o Direito Sindical está integrado, certamente, por um tríplice conteúdo normativo:

1. El Derecho de los sujetos colectivos de trabajadores [sindicatos y órganos de representación unitaria en la empresa] y empresarios [asociaciones patronales], de su constitución, sus funciones y su régimen de actuación. 2. El Derecho de los conflictos colectivos en las relaciones de trabajo, de las medidas conflictivas y de los procedimientos para su composición o solución [relaciones de conflicto]. 3. El Derecho de la negociación colectiva entre los sujetos de representación de intereses, encaminada a la autorregulación [autonomía colectiva] de sus relaciones y al establecimiento de las condiciones de trabajo en la correspondiente unidad de contratación [relaciones de negociación].

¹⁸ NASCIMENTO, A. M. **Iniciação ao direito do trabalho**. 36. ed. São Paulo: LTr, 2011, p. 449.

¹⁹ NASCIMENTO, A. M. **Compêndio de direito sindical**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2005, p. 215.

²⁰ PALOMEQUE LÓPEZ, M. C.; ÁLVAREZ DE LA ROSA, M. *Op. cit.*, p. 307-308.

Resulta evidente, pois, que os interesses dos trabalhadores variam em função de suas necessidades, que se multiplicam em decorrência do desenvolvimento da vivência social. Além da melhoria salarial, necessitam de moradia, lazer, recreação, assistência médica, dentária, hospitalar e farmacêutica etc. Por isso, o sindicato – que por lei é obrigado a prestar alguns serviços que deviam ser de responsabilidade do governo – deve atuar em vários setores, tanto quanto possível, para atender a todas essas demandas.

Esse atendimento pode decorrer de previsão legal, mas, na maioria das vezes, resulta da atuação do sindicato, através de negociação coletiva de trabalho. Isto possibilita, de fato, a intensificação da negociação na dinâmica das organizações sindicais, seja no contexto de suas relações internas, seja no seu relacionamento com organizações e instituições externas, em geral. Sua aplicação é, pois, imprescindível para solucionar os conflitos trabalhistas existentes.

Geralmente, os conflitos trabalhistas envolvem vários tipos de reivindicações. Dentre eles, os mais comuns são: condições legais de trabalho; condições econômicas, sociais e físicas de trabalho; e condições de representatividade no trabalho. As convenções e os acordos coletivos são os meios de que o sindicato dispõe para conseguir a integração das categorias representadas: direitos, vantagens e benefícios.

A CLT define a *Convenção Coletiva de Trabalho* como “o acordo de caráter normativo, pelo qual dois ou mais sindicatos representativos de categorias econômicas e profissionais estipulam condições de trabalho aplicáveis, no âmbito das respectivas representações, às relações individuais de trabalho” (art. 611). É normativo porque tem caráter obrigatório, aplicando-se a todos os que integram as categorias representadas pelos sindicatos convenientes. Isto é, cria norma de obediência obrigatória pelas partes acordantes. Depende, portanto, da livre manifestação destas.

As duas partes querem uma mesma coisa: o nascimento de uma regra geral, de uma verdadeira lei, que regerá, para o futuro, as condições de trabalho na profissão interessada. Ambas estão voltadas aos mesmos fins: resolver o conflito que se criou ou ameaça criar-se entre empregadores e empregados da profissão; evitar – tanto quanto possível – o nascimento de conflitos; e estabelecer a lei segundo a qual deverão ser celebrados os contratos, individuais, de trabalho.

Deste modo, trabalhadores e empregadores organizam-se em sindicatos, que representam suas categorias econômicas e profissionais, com o direito de celebrar convenção coletiva, que tem a duração de, no mínimo, um ano e, no máximo, dois anos. Estes sindicatos²¹ podem fazer acordos entre si, fixando condições de trabalho, tanto sociais como econômicas, aplicando-as às empresas e aos empregados por eles representados. Vale dizer, conforme muito bem enfatiza Manuel Carlos Palomeque López²²:

*Es así la noción de **autonomía colectiva** el fundamento teórico verdadero de la construcción dogmática del Derecho Sindical. Esto es, la potestad que comparten los grupos o sujetos colectivos de representación de intereses en las relaciones de producción y trabajo para la **autorregulación** de los intereses contrapuestos de los trabajadores y empresarios. La autonomía colectiva integra en su seno [como realidad plural], así pues, los siguientes planos o expresiones de la misma: **1. autonomía institucional** o poder de autoorganización del grupo y de autorregulación de su esfera de actuación interna; **2. autonomía normativa** [autonomía colectiva en sentido estricto] o poder de determinación autónoma de las condiciones de trabajo, principalmente a través de la negociación y el convenio colectivos; **3. autonomía representativa** o poder de representación de los intereses del grupo; y **4. autotutela colectiva** o poder de defensa de los intereses del grupo a través de medios de acción directa, la huelga como manifestación básica del lado de los trabajadores.*

Mas como nem sempre é possível a convenção entre sindicatos de trabalhadores e sindicatos patronais, criou-se a figura jurídica do *Acordo Coletivo de Trabalho*, que é o ajuste coletivo entre o sindicato e a empresa²³, distinguindo-se da convenção coletiva, onde as partes são os respectivos sindicatos representativos das categorias econômica e profissional. Daí a definição dada pelo artigo 611, § 1º da CLT:

§ 1º. É facultado aos sindicatos representativos de categorias profissionais celebrarem *Acordos Coletivos* com uma ou mais empresas da correspondente categoria econômica, que estipulem condições de trabalho, aplicáveis no âmbito da empresa ou das empresas acordantes às respectivas relações de trabalho.

²¹ “No Brasil há sindicatos de categorias, que são os de trabalhadores; há sindicatos de categorias diferenciadas, que são os de trabalhadores de uma mesma profissão; há sindicatos de categorias econômicas, que são os de empregadores. Mas há, também, sindicatos de trabalhadores autônomos e sindicatos de profissionais liberais. Não há, em nosso país, sindicatos por empresas, que reuniram o pessoal apenas de uma empresa, como é comum nos Estados Unidos.” NASCIMENTO, A. M. (2011), *op. cit.*, p. 449.

²² PALOMEQUE LÓPEZ, M. C.; ÁLVAREZ DE LA ROSA, M. *Op. cit.*, p. 308.

²³ É importante fazer notar que, o conceito de empresa no Direito do Trabalho é diferente do conceito econômico, a empresa é considerada com relação à mão de obra utilizada, sendo empresas também as instituições de beneficência, as associações recreativas, literárias entre outras.

Duas são as distinções fundamentais entre a convenção e o acordo coletivo de trabalho: a convenção é estipulada entre sindicatos (sindicato *versus* sindicato), enquanto que o acordo coletivo é celebrado entre sindicato de trabalhadores e uma ou várias empresas (sindicato *versus* empresas); a convenção alcança todos os integrantes das categorias econômicas e profissionais, representadas pelos convenientes, enquanto que o acordo alcança apenas os empregados das empresas acordantes.

Tanto a convenção como o acordo coletivo abrangem empregados sindicalizados e não sindicalizados. A diferença é que a convenção abrange todos os integrantes das categorias envolvidas, enquanto que o acordo abrange todos os empregados das empresas acordantes. Quando esgotados todos os meios da negociação, e ficando evidente a impossibilidade de conseguir o acordo ou convenção coletiva de trabalho, é necessário recorrer aos meios judiciais. Neste caso, não será mais uma convenção, será um dissídio coletivo.

Logo, quando uma classe de trabalhadores, sob iniciativa de seu sindicato, não chega a um acordo na mesa de negociação, a questão é levada à deliberação da Justiça Trabalhista, dando-se início a um *Dissídio Coletivo*, cujas partes são os sindicatos suscitantes e suscitados, que representam as categorias profissionais envolvidas.

Os dissídios coletivos elaboram normas que serão aplicadas nos contratos individuais de trabalho, que podem ser de natureza econômica – normas regulamentadoras dos contratos individuais de trabalho – ou jurídica – interpretação de norma legal ou costumeira, preexistente ou oriunda de acordo ou dissídio coletivo. A decisão que estabelece as normas, a serem cumpridas pelas categorias envolvidas, é uma sentença normativa.

Nos termos do inciso IV, manteve-se a contribuição sindical na forma da lei, permitindo, e inovando, a livre estipulação de contribuição para custeio do sistema confederativo.

A Constituição reconhece duas espécies de contribuição. A primeira, a contribuição sindical, que antes era denominada “imposto sindical”, é fixada em lei e exigida de todos os trabalhadores que participem de uma determinada categoria econômica ou profissional, ou de uma profissão liberal – independente de serem, ou não, associados a um sindicato –, visando a custear as atividades assistenciais dos sindicatos, principalmente no curso de negociações coletivas. É o único pagamento

ao qual o trabalhador está legalmente obrigado, independentemente de sua filiação; tem natureza tributária e é recolhida compulsoriamente, pelos empregadores, no mês de janeiro, e pelos trabalhadores, no mês de abril, de cada ano. Está prevista nos artigos 578 a 610 da CLT, e recepcionada pela atual Constituição. Deve ser distribuída, na forma da lei, aos sindicatos, federações, confederações e à Conta Especial Emprego e Salário.

A segunda é a chamada contribuição confederativa, que se destina ao financiamento do sistema confederativo de representação sindical obreira ou patronal, só “exigível dos filiados ao sindicato respectivo”, conforme súmula nº 666 do Supremo Tribunal Federal (STF), pois que a Constituição, no artigo 8º, inciso IV, confere à assembleia geral a atribuição para criá-la. Este dispositivo constitucional garantiu a sobrevivência da contribuição sindical, prevista na CLT.

O STF proibiu que fosse cobrada de trabalhadores não sindicalizados, por tratar-se de “encargo que, por despido de caráter tributário, não sujeita senão os filiados da entidade de representação profissional. Interpretação que, de resto, está em consonância com o princípio da liberdade sindical”²⁴, consagrado na Constituição, razão pela qual é inadmissível a imposição do pagamento de contribuição confederativa aos integrantes da categoria profissional não associados do sindicato, sob pena de ferir-se aqueles dispositivos constitucionais. O simples fato de o trabalhador integrar a categoria profissional não legitima o desconto, eis que o mesmo está adstrito a esse modelo único, por categoria, o qual decorre de imposição legal.

As demais contribuições têm sua fonte na norma coletiva, em quaisquer de suas modalidades, e, portanto, são de natureza facultativa. O sindicato pode fixar o valor das mesmas, em assembleia, porém não goza de autoridade para impô-las a todos os membros da categoria – associados ou não –, sob pena de ferir-se o direito de liberdade destes, se não de escolher o seu sindicato, ao menos de não filiar-se ao mesmo.

Em 2007, o então presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, envia propostas ao Congresso Nacional, reconhecendo as centrais sindicais, dando-lhes sustentação econômica com parte da contribuição que revertia para a Conta

²⁴ BRASIL. STF. Recurso Extraordinário nº 173869 - 3/SP. Relator: Ministro Ilmar Galvão, 22 de abril de 1997. Serviço de Jurisprudência. **Diário Oficial da Justiça da União**. 19 set. 1997. Ementário 1883 - 04.

Especial Emprego e Salário, cujos valores integram os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, competindo ao MTE expedir instruções referentes ao recolhimento anual e à forma de distribuição da contribuição sindical.

As centrais são organizações sindicais presentes em legislações de outros países e que, a partir da lei nº 11.648, de 31 de março de 2008, foi efetivamente prestigiada no ordenamento jurídico brasileiro. Sob o aspecto jurídico, é uma etapa nova que começam a percorrer, uma vez que, até então, a sua existência vinha sendo apenas institucional.

As centrais sindicais foram reconhecidas como entidades nacionais gerais, para coordenar a representação dos trabalhadores, por meio das organizações sindicais a elas filiadas, e participar de negociações em fóruns, colegiados de órgãos públicos e demais espaços de diálogo social que tratem de seus interesses. É a maior unidade representativa dos trabalhadores, dentro do sistema sindical, situada acima das confederações, das federações e dos sindicatos. Atualmente são reconhecidas: CUT; Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB); Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB); Nova Central Sindical dos Trabalhadores (NCST); União Geral dos Trabalhadores (UGT) e Central Força Sindical (CFS).

Ao tratar da forma de custeio das entidades sindicais, a referida lei criou possibilidades de as centrais apropriarem-se de parte do montante arrecadado pela cobrança da contribuição sindical. Isso porque ela alterou a redação do inciso II do artigo 589 da CLT, para contemplar o repasse de 10% da contribuição obreira para as centrais sindicais que atendam aos requisitos de representatividade, estabelecidos em lei e em regulamento ministerial, e tenham sido indicadas pelos sindicatos a elas filiados. Esse dispositivo é objeto de apreciação constitucional pelo STF²⁵, sob o argumento de que as centrais sindicais não integram o sistema confederativo mantido pela Constituição, razão pela qual elas não podem ser destinatárias de uma contribuição parafiscal.

Entretanto, as entidades, ao contrário, sustentam que as convenções da OIT, sobre liberdade e organização sindical, autorizam o repasse. Assim, as fontes de custeio das entidades sindicais de trabalhadores e de empregadores tornaram-se

²⁵ BRASIL. STF. **ADI nº 4.067 Distrito Federal**. Intimados: Central Única dos Trabalhadores (CUT), União Geral dos Trabalhadores (UGT), Força Sindical. Acórdão. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Ementário nº 2398 - 1. Brasília (DF), 10 mar. 2010.

um tema bastante controverso e, ao mesmo tempo, paradoxal ao movimento sindical brasileiro, no cenário nacional.

O inciso V refere-se apenas à liberdade sindical negativa, ou seja, direito de não se filiar, e de não se manter filiado a sindicato. Igualmente, o artigo 5º, inciso XX, “ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado”, assegurando, também, o direito de livre associação e sindicalização. A liberdade sindical é expressão da liberdade individual, direito fundamental consagrado no *caput* do artigo 5º, que afirma que “todos são iguais perante a lei” – princípio da isonomia que tem por fim impedir distinções, discriminações e privilégios arbitrários ou injustificáveis –, garantindo-se a inviolabilidade do direito à liberdade.

Nos termos do inciso VIII, para proteger os dirigentes sindicais, determina-se a chamada estabilidade sindical, pela qual se proíbe a dispensa do empregado sindicalizado a partir do registro de sua candidatura a cargo de direção ou representação sindical e, caso ele seja eleito, tal estabilidade é assegurada até um ano após o final de seu mandato, como dirigente ou representante. As regras também valem para o trabalhador que tenha sido eleito como suplente. Apenas poderá haver dispensa do empregado por justa causa, quando ele comete falta grave, definida pela lei.

Em relação à análise do artigo 8º, cabe uma derradeira observação: apesar de o texto constitucional estabelecer a liberdade de sindicalização, podendo qualquer trabalhador ingressar no sindicato ou dele se retirar quando assim o entender, essa liberdade não afeta o dever de o trabalhador arcar com uma contribuição sindical anual, pois o Estado não abriu mão de seu quinhão: 20% depositado na chamada “Conta Especial Emprego e Salário”, que é canalizado para custeio do seguro-desemprego.

As regras emanadas pelo dispositivo em apreço são claras, no sentido de que o constituinte concedeu certa autonomia aos interlocutores sociais para a criação, gestão e atuação dos sindicatos, todavia, mantendo as formas anteriores de intervenção, herdadas da CLT, esta, por sua vez, fundada nos princípios do corporativismo. A Carta Magna positivou a liberdade sindical, mas não de forma completa, pois a unicidade e a própria contribuição sindical são marcas características do modelo corporativista resistente. Deste modo, o direito à sindicalização restou expressamente delimitado no texto constitucional, tendo em vista a importância do tema e dos interesses em discussão.

4.1.2 Direito de Greve do Trabalhador em Geral

Conceitualmente, greve é “toda interrupção do trabalho, decorrente de uma deliberação coletiva dos trabalhadores, a fim de propugnarem por uma melhoria ou para pleitearem uma pretensão não atendida pelos empregadores”²⁶. O direito de greve é, assim, um dos aspectos que caracterizam a liberdade sindical, por ser direito inerente dos trabalhadores poderem defender livremente seus interesses e adotar medidas de pressão.

O exercício desse direito constitui, pois, uma forma de manifestação de uma categoria profissional organizada, com o objetivo de defender os seus interesses. Nesse sentido, disse-o lapidarmente Gilberto Stürmer²⁷: “qualquer paralisação que tenha outro objetivo, que não seja de ordem trabalhista e não seja contra empregador, não é greve à luz de um sistema de liberdade sindical inserido em um Estado democrático de Direito”. O preâmbulo e o artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, o confirmam.

Na lição de Valentin Carrion²⁸, o conceito jurídico mais puro e pacífico é o que entende que “a greve é a suspensão concertada e coletiva de trabalho, com a finalidade de obter do empregador certa vantagem; geralmente, novas condições de trabalho”. O autor considera que esse é um conceito adequado em um sistema de liberdade sindical e em consonância com as organizações internacionais do trabalho.

Para José Carlos Arouca²⁹, greve é “a reação da classe trabalhadora contra aquele que obsta a conquista de melhor salário e condições de trabalho, sua ascensão social e o exercício da cidadania, valendo-se da suspensão do único bem que possui, a força de trabalho, para assumir poder suficiente, igualando-se ao mais forte”. Na mesma linha de raciocínio, Manuel Carlos Palomeque López³⁰ a conceitua da seguinte forma:

²⁶ SILVA, De Plácido e. *Op. cit.*, p. 667.

²⁷ STÜRMER, G. **A liberdade sindical na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e sua relação com a Convenção 87 da Organização Internacional do Trabalho**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 99.

²⁸ CARRION, V. *Op. cit.*, p. 612.

²⁹ AROUCA, J. C. (2003), *op. cit.*, p. 856.

³⁰ PALOMEQUE LÓPEZ, M. C.; ÁLVAREZ DE LA ROSA, M. *Op. cit.*, p. 424-425.

*La huelga es la medida de autotutela básica de los trabajadores, consistente en la **perturbación del proceso productivo** del empresario para el que se presta el trabajo, a través de la realización de diversos comportamientos posibles y, principalmente, de la **abstención o cesación del trabajo**, decididos de forma concertada y ejercidos colectivamente por los trabajadores para la defensa de sus intereses.*

Continuando um pouco mais nessa análise, Manuel Carlos Palomeque López conclui que a noção de greve está integrada, portanto, por quatro elementos conceituais, a saber:

- 1. La huelga es una medida de conflicto colectivo, el instrumento principal de autotutela de los trabajadores en el seno de un conflicto colectivo.*
- 2. La perturbación del proceso productivo en que consiste la huelga se concreta esencialmente en un incumplimiento contractual por parte de los trabajadores, ya que lo que caracteriza en realidad a la medida es «voluntad deliberativa de los huelguistas de colocarse provisionalmente fuera del marco del contrato de trabajo» (STC 11/1981).*
- 3. La huelga se manifiesta principalmente, desde el punto de vista de la modalidad del comportamientos de los trabajadores que la realizan, en la cesación del trabajo como «la más antigua de las formas de hacer huelga» (STC 11/1981).*
- 4. La huelga es un fenómeno esencialmente colectivo, en la medida en que ha de ser concertada o acordada por los trabajadores, por sí mismos o a través de sus representantes, bien que la decisión de sumarse a una huelga ya convocada corresponda singularmente a cada trabajador.*

Os abalizados doutrinadores Giorgio Ghezzi e Umberto Romagnoli³¹, em estudos feitos sobre a matéria, consideram que, juridicamente, a greve significa a negação ao trabalho para conquistar uma reivindicação, somando as forças da parte individualmente mais fraca para o enfrentamento com o mais forte, o empregador. É, antes de tudo, um fato social convertido em fato jurídico, na medida em que se tornou legalmente reconhecido. Esse fato social dá dinâmica ao processo de contratação coletiva e ao da transformação social.

De fato, o legislador deixou de considerar a greve como fato social, passando a considerá-la como um direito social dos trabalhadores, tratando-se de uma garantia fundamental, por estar inserida no Título II, “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, que reconhece o direito de greve aos trabalhadores em geral, estabelecendo que:

³¹ GHEZZI, G.; ROMAGNOLI, U. **Il diritto sindacale**. Bologna: Nicola Zanichelli S.p.A., 1987, p. 194.

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.

A mesma legislação impõe a manutenção dos serviços essenciais, visto que não se trata de direito absoluto, pois devem ser atendidas as necessidades inadiáveis da comunidade; por essa razão, a lei determina-lhe os limites de ordem formal e material, devendo a categoria observar os parâmetros legais de regência. Caso haja abuso em seu exercício, o excesso poderá ser declarado ilegal pelo Poder Judiciário, inclusive em relação às atividades essenciais e ao percentual mínimo de atendimento, sujeitando os responsáveis às penas da lei.

Certo é que a regra, emanada pelo artigo 9º do texto constitucional, acrescenta a previsão de uma lei que definirá os serviços essenciais e disporá sobre as necessidades inadiáveis da comunidade, fato que culminou com a edição da legislação ordinária, lei nº. 7.783, de 28 de junho de 1989, denominada “Lei de Greve”³², que garante o exercício do direito de greve dos trabalhadores do setor privado da economia, estabelecendo, no seu artigo 10, os serviços e atividades que devem ser considerados essenciais. Reitera-se, aqui, que as regras relativas ao direito de greve, cuidadas nesse ponto da Constituição, dizem respeito apenas aos trabalhadores do setor privado da economia, sendo reguladas pela legislação ordinária acima citada.

Note-se, porém, que os trabalhadores de empresas públicas ou sociedades de economia mista podem exercer tal direito, como qualquer trabalhador de iniciativa privada, nos termos do artigo 9º, tendo em conta a equiparação de tais pessoas jurídicas de direito público às regras da iniciativa privada, como prescreve a Constituição no artigo 173, § 1º, inciso II, que determina sua sujeição ao regime jurídico próprio de tais empresas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários. Mesmo admitindo que se trate de matéria controvertida, Arion Sayão Romita³³ escreve que “os servidores públicos sujeitos ao regime estatutário também dispõem do direito de negociação coletiva, embora a Constituição Federal não seja explícita a respeito do tema”.

³² ANEXO E.

³³ *Apud* AROUCA, J. C. **Curso básico de direito sindical**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2009b, p. 170.

A legislação ordinária precitada conceitua a greve, em seu artigo 2º, como “a suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador” – e, ainda assim, somente se frustrada ou impossibilitada negociação coletiva, legitimando seu exercício –, assegurando-se aos grevistas, dentre outros direitos: o emprego de meios pacíficos tendentes a persuadir os trabalhadores a aderirem ao movimento grevista, a arrecadação de fundos, e a livre divulgação das atividades necessárias à sua efetivação. Assegura-se também, o direito de trabalhar, de recusar-se a participar da greve (arts. 4º e 6º) e não se proíbe o exercício do direito de greve em empresa que executa serviços ou atividades essenciais, mas estabelecendo determinadas condições, a saber:

Art. 9º. Durante a greve, o sindicato ou a comissão de negociação, mediante acordo com a entidade patronal ou diretamente com o empregador, manterá em atividade equipes de empregados com o propósito de assegurar os serviços cuja paralisação resulte em prejuízo irreparável, pela deterioração irreversível de bens, máquinas e equipamentos, bem como a manutenção daqueles essenciais à retomada das atividades da empresa quando da cessação do movimento.

Parágrafo único. Não havendo acordo, é assegurado ao empregador, enquanto perdurar a greve, o direito de contratar diretamente os serviços necessários a que se refere este artigo.

Após enumerar os serviços ou atividades essenciais e estabelecer a necessidade de aviso prévio da greve nestes serviços, com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas da paralisação, a lei em comento determina a competência, ao Poder Público, para assegurar a prestação dos serviços indispensáveis, quando as partes envolvidas no conflito não se conciliem, e faz a seguinte ressalva:

Art. 11. Nos serviços ou atividades essenciais, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados, de comum acordo, a garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

Parágrafo único. São necessidades inadiáveis da comunidade aquelas que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou à segurança da população.

O texto é imperativo, quando estabelece que os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados, de comum acordo, a garantir trabalhadores nos serviços indispensáveis. Nessa lei, a realização de greve ficou

limitada à chamada data-base da categoria, e, assim, proibida na vigência de acordo ou convenção coletiva, exceto quando substancialmente alteradas as condições que conduziram à sua celebração ou na hipótese de descumprimento de lei ou cláusula normativa, atribuindo aos sindicatos o papel de direção da greve (art. 4º). No entanto, a Constituição dá competência aos trabalhadores para determinar tanto a sua oportunidade como os interesses a serem defendidos (art. 9º). É nesse instante que se defronta com a questão da titularidade sindical do direito de greve.

A greve é um direito legítimo para a defesa pacífica dos interesses econômico-sociais e profissionais da categoria, servindo, “como e enquanto paralisação concertada, para buscar obter novas, melhores, mais justas e mais adequadas condições de trabalho, com o retorno à atividade temporariamente interrompida, ao sucesso das pretensões”³⁴, utilizada como remédio extremo, somente depois de totalmente esgotada a possibilidade de diálogo.

As indicações legislativas e doutrinárias, sobre a questão da greve como um direito dos trabalhadores, permitem extrair alguns elementos frequentes em quase todos os conceitos: a greve constitui um instrumento de pressão dos trabalhadores para atingir os empregadores, na busca de melhores condições gerais de trabalho e de salários, exercitado coletivamente, de regra através dos respectivos sindicatos. Logo, uma questão importante, extremamente vinculada à natureza jurídica do direito de greve, é a determinação do titular deste direito.

Afinal, quem é considerado o titular do direito de greve: o sindicato, os trabalhadores ou o trabalhador individualmente considerado? São defendidas pela doutrina contemporânea, pelo menos, três correntes: para a primeira, trata-se de um direito do sindicato; para a segunda corrente, trata-se de um direito do conjunto de trabalhadores; e, finalmente, para a terceira, consiste num direito subjetivo cujo titular é o trabalhador.

Na Europa, como em vários países da América do Sul, a maioria dos doutrinadores o considera um direito individual, mesmo que requeira um exercício coletivo. Santiago Pérez del Castillo, por exemplo, ao tratar da matéria no ordenamento jurídico uruguaio, faz referências ao Direito positivo do Brasil, Espanha, Argentina e Paraguai, sustentando que “o titular do direito, que pode ser identificado como sujeito ativo, é o trabalhador individual”³⁵. Esclarece, em seguida,

³⁴ FRANCO FILHO, G. de S. *Op. cit.*, p. 85.

³⁵ PÉREZ DEL CASTILLO, S. *Op. cit.*, p. 91.

que trata-se de um direito subjetivo, que vem determinado, em seu exercício, por uma necessária manifestação coletiva. Este direito não implica modificar a essência do direito e, portanto, não se pode considerar seja a coletividade grevista o sujeito ativo do mesmo. E conclui que, “o grupo é necessário para que exista o estado de greve, porém o titular do direito não deixa de ser o grevista individual. Claramente desta maneira, na Itália e na Espanha”³⁶.

Na visão da doutrina italiana, o direito de greve é um direito individual, coletivamente exercido, cabendo, portanto, a sua liderança, a qualquer grupo organizado de trabalhadores. Nesta linha, posicionam-se Giorgio Ghezzi e Umberto Romagnoli³⁷.

Na Espanha, é considerado um direito cuja titularidade é atribuída aos trabalhadores. A deliberação coletiva e a declaração pertencem a eles, diretamente, ou através de seus representantes, preceituando a Constituição, em seu artigo 28.2, que “*se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses.*” De todo modo, é instrutiva a lição da doutrina, na expressão dos mais abalizados comentadores da Constituição espanhola, de 1978, Manuel Carlos Palomeque López e Antonio Ojeda Avilés.

Manuel Carlos Palomeque López³⁸ afirma que o Tribunal Constitucional espanhol define o direito de greve, como sendo “*un derecho atribuido a los trabajadores uti singuli, unque tenga que ser ejercitado colectivamente mediante concierto o acuerdo entre ellos (STC 11/1981)*”. Esse autor, avançando um pouco mais na busca do esclarecimento da formulação clássica da questão, segundo a qual o direito de greve é de titularidade «*individual*» de cada trabalhador e de exercício «*colectivo*», diz que:

³⁶ PÉREZ DEL CASTILLO, S. *Op. cit.*, p. 91.

³⁷ “Nel nostro contesto sociale, l’esercizio del diritto di sciopero si esprime in comportamenti, tra loro anche notevolmente diversi, di astensione collettiva di una pluralità o di un gruppo di lavoratori dalla esecuzione della prestazione lavorativa, allo scopo di esercitare una pressione su una o più controparti (non necessariamente sul solo datore di lavoro), per la tutela comune di un interesse collettivo. L’esercizio di questo diritto è dunque strumentale rispetto alla promozione di interessi che, pure rientrando anche nella sfera giuridica di ognuno di coloro che lo esercitano, non sono però esclusivi dei singoli prestatori di lavoro individualmente considerati. In altre parole: la situazione giuridica soggettiva che viene in rilievo è certamente individuale, perché titolare del diritto di sciopero non è il sindacato né alcun’altra coalizione, ma il lavoratore come tale, e purtuttavia questa situazione giuridica soggettiva è destinata ad operare in una dimensione necessariamente collettiva, della quale è protagonista il gruppo organizzato, qualunque poi sia questa sua organizzazione.” GHEZZI, G.; ROMAGNOLI, U. *Op. cit.*, p. 219.

³⁸ PALOMEQUE LÓPEZ, M. C.; ÁLVAREZ DE LA ROSA, M. *Op. cit.*, p. 435 e 436.

No hay otra vía para abordar la titularidad del derecho de huelga que poniendo la misma en relación con el contenido del derecho. En el sentido de que la titularidad de aquél habrá de depender, ciertamente, de cuál sea el singular derecho que integra el contenido [plural ciertamente] del mismo, por lo que es preferible hablar de una titularidad diferenciada del derecho en función de su propio contenido.

Así pues, el contenido esencial del derecho de huelga [...] está integrado, por lo demás, por un doble plano o esfera de poder jurídico:

1. *El contenido **colectivo** del derecho, que tiene que ver con la realización de huelga como fenómeno o medida colectiva en su conjunto [génesis, desarrollo y conclusión de la acción]. [...].*

2. *El contenido **individual** del derecho, que se refiere a la actitud del trabajador singular ante una huelga ya convocada, comprende, por su parte, la **adhesión** a una huelga ya convocada [«derecho de sumarse o no a las huelgas declaradas», STC 11/1981], así como la participación en acciones de desarrollo de la huelga [la incorporación del trabajador a la acción de piquetes (...)] y la decisión de dar por terminada la propia participación en la misma. Es evidente que en esta ocasión la titularidad del derecho corresponde de modo exclusivo a **cada trabajador singularmente considerado** y es por ello de carácter **individual**.*

Daí Antonio Ojeda Avilés³⁹ indagar-se, com oportunitat: “¿Titularidad individual de ejercicio colectivo o titularidad colectiva de ejercicio individual?” Mas ele próprio responde que:

Como una frase hecha se ha proclamado siempre que el derecho de huelga en nuestro país es «de titularidad individual y ejercicio colectivo», deduciendo de ello que quien dispone del derecho es el trabajador, aunque tenga que hacerlo en conjunción con otros, colectivamente. [...]. En nuestro país, como en los demás países de titularidad individual, los trabajadores pueden organizar una huelga lícita a través de cualquier formación colectiva, sin que la elección de una u otra prive de la homologación legal.

Desde nuestro Derecho positivo, el interrogante anterior tiene clara respuesta: el artículo 28 Const. atribuye la titularidad del derecho de huelga a los trabajadores. [...]. No hallamos ante un derecho de titularidad individual, aunque de ejercicio colectivo, puesto que por su propia naturaleza impide a un trabajador aislado suspender unilateralmente la relación laboral en apelación de este derecho. Dos consecuencias surgen de inmediato: los trabajadores pueden organizarse como mejor deseen para llevar a cabo la huelga, pues cualquier sujeto colectivo adoptado, desde una coalición o una asamblea hasta un sindicato, viene legitimado por el precepto [...]. Lo que importa es que un grupo de trabajadores, bajo cualquier forma organizativa, estime necesario acudir a la huelga, sin que ello signifique tampoco su ejecución por todos, sino la deliberación colectiva [...]. Y si bien la difusión de titularidades puede intimidar a muchos, la solución se ajusta a la realidad irreprochablemente: son los trabajadores individuales quienes suspenden sus relaciones de trabajo, pareciendo una incongruencia que otros sujetos, aun representativos, pudieran decidir por ellos.

³⁹ OJEDA AVILÉS, A. **Derecho sindical**. 7. ed. Madrid: Editorial Tecnos, S. A., 1995, p. 462; 464.

Em síntese conclusiva da doutrina espanhola, vale considerar as palavras do jurista de Direito do Trabalho – Enrique Cabero Morán⁴⁰ – que, reportando-se à liberdade sindical no texto constitucional, esclarece, com acerto, que:

La complejidad de la libertad sindical, proclamada como derecho fundamental y libertad pública en el artículo 28.1 CE, no sólo reside en su contenido, sino también en su titularidad. El origen de tal complejidad se encuentra en su elaboración doctrinal y legislativa que, metodológicamente, responde a un denso y difícil proceso inductivo a partir de las actividades previas de grupos y organizaciones de trabajadores para la promoción, representación y tutela de sus derechos e intereses que, finalmente, culmina en una categoría jurídica confeccionada sobre la base de aquéllas y de diversas conquistas del movimiento obrero.

Asimismo, la doble entrada ideológica de los derechos constitucionales en un Estado social y democrático de Derecho genera efectos directos sobre la libertad sindical incrementando su complejidad. En este modelo se corrigen los mayores desajustes del exacerbado individualismo liberal, compaginando la importancia de los derechos individuales que conformaban su credo, con la constitucionalización de igual rango de otros cuya titularidad recae en sujetos colectivos fundamentales por su función constitucional. Esta labor de coordinación no está exenta de dificultades, sobre todo de índole interpretativa, y genera tensiones y posibles fricciones entre planos individuales y colectivos, máxime cuando éstos concurren en el seno del mismo derecho, caso de la libertad sindical (cfr. los arts. 28.1 CE y 2 LOLS).

En este contexto debe situarse el análisis de las relaciones teóricas y prácticas entre el derecho de autonomía y autoorganización sindicales, que se remite al sindicato, y la exigencia constitucional de estructura interna y funcionamiento democráticos de las organizaciones sindicales, que, además de ser una consecuencia concreta del modelo de Estado proclamado en nuestra Carta Magna, se alza como derecho expresamente atribuido a cada afiliado individualmente considerado.

Observa-se, pois, que o modelo da Itália e Espanha, ainda que não sejam exatamente iguais, corresponde à greve como liberdade individual. Quanto ao Brasil, na questão da titularidade sindical do direito de greve, a doutrina não é unânime. Alguns autores consideram a natureza coletiva do titular e, dentre eles, uma parte a reserva para o sindicato, enquanto outra a amplia a toda a manifestação de interesse coletivo.

A titularidade da greve, variando de acordo com as normas de cada lugar, pode pertencer genericamente às coletividades ou, especificamente, só ao sindicato, como atesta Valentin Carrion⁴¹, afirmando que “a primeira hipótese é a que vigora nos Estados Unidos e a que também se depreende da Constituição brasileira de 1988”.

⁴⁰ CABERO MORÁN, E. *Op. cit.*, p. 34-35.

⁴¹ CARRION, V. *Op. cit.*, p. 612.

O jurista José Carlos Arouca⁴² sustenta que os “sujeitos ativos são sempre os trabalhadores como coletividade organizada espontaneamente ou através de seu sindicato de classe”, acrescentando, ainda, que o direito de greve insere-se com destaque no âmbito do Direito Sindical, como expressão da autotutela e, por isso mesmo, em princípio, seu exercício se dá através da ação dos sindicatos.

Nesse sentido, diz Dorothee Susanne Rüdiger⁴³ que, “antes de tudo, titulares do direito são os trabalhadores em seu conjunto, dos quais os sindicatos são apenas representantes”. Sergio Pinto Martins⁴⁴ opina que a greve é um direito coletivo, portanto, só o grupo é o titular do direito. “A titularidade do direito de greve é dos trabalhadores, pois a eles compete decidir sobre a oportunidade e os interesses a serem defendidos por meio da greve”. Uadi Lammêgo Bulos se pronuncia da mesma forma, afirmando que “é um direito coletivo, titularizado por um grupo de trabalhadores, e irrenunciável em sede de contrato individual de trabalho”⁴⁵.

Em outra direção, escreve Georgenor de Sousa Franco Filho⁴⁶ que “não é a greve um direito coletivo à luz da Declaração Francesa de 1789, nem um direito individual inerente à pessoa”, justificando que, como a greve não é direito coletivo, os sindicatos não são os titulares do seu exercício. “Ao contrário, o titular é cada trabalhador, mas não isolada ou individualmente, senão uma pluralidade de pessoas, tanto que ‘cada trabalhador é livre para o exercício individual desse direito coletivo’.” Esclarece, ainda, que é um direito individual de exercício coletivo porque “a greve insere-se entre ‘aqueles direitos fundamentais que não podem ser exercidos por cada indivíduo isoladamente, pressupondo a atuação convergente ou concertada de uma pluralidade de sujeitos’.”

Acrescente-se que no sistema estrutural brasileiro, confederativo e unitário, o sindicato de base representa os trabalhadores, enquanto as federações só aglutinam pessoas jurídicas – no caso, os sindicatos – e se organizam, por sua vez, em confederações. Mesmo fora desse sistema, mas prestigiada no ordenamento jurídico brasileiro, a partir da lei nº 11.648, de 31 de março de 2008, as centrais

⁴² AROUCA, J. C. **Curso básico de direito sindical**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2009b, p. 326.

⁴³ RÜDIGER, D. S. **O contrato coletivo no direito privado**: contribuições do direito do trabalho para a teoria geral do contrato. São Paulo: LTr, 1999, p. 128.

⁴⁴ MARTINS, S. P. **Greve do servidor público**. São Paulo: Atlas, 2001, p. 29; 56.

⁴⁵ BULOS, U. L. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 816.

⁴⁶ FRANCO FILHO, G. de S. *Op. cit.*, p. 80-81.

agrupam, em seu seio, toda e qualquer organização sindical, e, portanto sindicatos, federações e confederações.

Pois bem, a CLT, ao tratar de acordos, convenções coletivas e do ajuizamento de dissídio coletivo, como já se disse, deu legitimidade suplementar às entidades de grau superior – federações e confederações – para, excepcionalmente, assumirem a defesa dos interesses e direitos individuais e coletivos de pessoas físicas, trabalhadores ou empregadores, isto quando inorganizados em sindicatos. Às confederações também, mas quando, além de não estarem agrupados em sindicatos, não forem representados por federação (arts. 611, § 2º e 857, parágrafo único). A lei nº. 7.783/1989 é omissa no tocante à atuação das associações de grau superior no caso de greve. Todavia, a defesa de interesses coletivos passa necessariamente pelas negociações, e quando recusadas ou frustradas estas, pode gerar a greve.

O jurista José Carlos Arouca⁴⁷ observa, com razão, que pode, a federação como a confederação, celebrar convenções coletivas e negociar em favor de trabalhadores inorganizados, “competem-lhes num primeiro passo convocar a assembleia que poderá, também, aprovar que a defesa dos interesses definidos se dê através da greve”. Só que a lei nº. 7.783/1989 foi além e admitiu que, na falta de entidade sindical, a greve possa ser deliberada pelos trabalhadores interessados (art. 4º, § 2º). No caso, os próprios trabalhadores constituirão uma comissão que representará seus interesses nas negociações ou na Justiça do Trabalho (art. 5º). Essa possibilidade, segundo esse autor, em princípio pode parecer disposição eivada de inconstitucionalidade, diante da regra emanada do artigo 8º, inciso VI da Constituição da República Federativa do Brasil, que exige a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho. Mas argumenta que:

Impropriamente, o texto refere-se a sindicatos e não a organização sindical, pois as federações e confederações compõem o sistema confederativo. As federações estão sediadas nas capitais dos Estados e as confederações na capital do país, e, assim, distantes dos focos de irrupção das greves, o que legitima a atuação isolada dos trabalhadores, sem que isto impeça que os organismos de cúpula se agitem e assumam a direção do movimento grevista. [Grifo nosso].

⁴⁷ AROUCA, J. C., 2009b, *op. cit.*, p. 327.

José de Segadas Vianna⁴⁸ entende que, “tal possibilidade somente subsiste se não houver sindicato, de acordo com o que dispõe claramente a Constituição, em seu artigo 8º, incisos III e VI”, já transcritos, acrescentando que o sujeito ativo na negociação é a entidade sindical (sindicato, federações e confederações) e que, portanto, a designação de uma comissão de negociação só será admissível na hipótese de inexistência das entidades. Logo, a intervenção da comissão especialmente eleita, de que trata o artigo 5º da lei nº. 7.783/1989, “não pode sobrepor-se ao que dispõe a Constituição”.

Considerando o acima mencionado, convém registrar, por oportuno, que a Constituição assegura o direito à greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a “oportunidade” de exercê-lo (art. 9º). Por outro lado, a lei nº. 7.783/1989 considera abuso do exercício do direito de greve a “paralisação” na vigência de acordos, convenções coletivas ou sentenças normativas (art. 14). No entanto, o pensamento comum da doutrina trabalhista brasileira, é de que este permissivo constitucional não se justifica, porque o objetivo de tais instrumentos, quando devidamente cumpridos, é o de solucionar um conflito coletivo.

Em última análise, cabe anotar, como consequência do que foi dito, que, apesar da Constituição reconhecer o direito de greve como direito fundamental, não deixa clara a titularidade do exercício desse direito, preceituando apenas que “é assegurado o direito à greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender” (art. 9º). Aliás, a redação dessa norma constitucional é, na essência, idêntica à insculpida no artigo 28.2 da Constituição espanhola, que também define a greve como direito fundamental dos trabalhadores.

Certo é que essa questão, no entendimento dos grandes especialistas na matéria, pende para a ideia da titularidade coletiva de exercício individual, sustentando que titulares do direito de greve são os trabalhadores em seu conjunto. Porém, o jurista brasileiro Elson Gottschalk pondera que a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, não deixa explícita a titularidade ativa do exercício do direito de greve, mas os termos amplos adotados permitem entender que o sujeito ativo do direito subjetivo é o trabalhador. Entretanto, a evolução histórica do fenômeno, demonstra que, a legitimação ativa do direito em questão, não é mais

⁴⁸ *Apud* PÉREZ DEL CASTILLO, S. *Op. cit.*, p. 90-91.

atributo do indivíduo, e sim, do sindicato ou entidade de grau superior, porque não se pode pensar no direito subjetivo de greve a não ser quando está em jogo o interesse coletivo do grupo profissional.

Conclui-se, portanto, com a lição de Elson Gottschalk⁴⁹, que, seguindo a linha argumentativa dos autores italianos e espanhóis, adverte que o sujeito ativo do direito de greve pode ser o trabalhador, mas o sujeito legítimo para declarar a greve é aquele que está investido, por força da lei, da representação dos interesses coletivos. A associação sindical, livre e juridicamente organizada, é a única legítima para a declaração de greve. Concluindo que, sem dúvida, deve-se reconhecer que “o sujeito ativo do direito é o trabalhador individualmente considerado. A declaração, deliberação ou proclamação da greve pelos sujeitos coletivos legitimados a fazê-lo (sindicato, federação ou confederação) funciona como condição para o exercício individual do direito”.

4.2 LIBERDADE SINDICAL DO SERVIDOR POLICIAL CIVIL

O legislador constituinte brasileiro, seguindo moderna tendência registrada no plano do Direito Comparado, buscou positivar mecanismos, destinados a solucionar os conflitos coletivos instaurados entre os agentes estatais e a Administração Pública, reconhecendo, aos servidores públicos civis, além da possibilidade de sindicalização, a titularidade do direito de greve.

Deste modo, o Estado democrático de Direito, instituído pela Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, é o modelo que melhor propicia o debate sobre o sindicalismo policial, nascido com o advento dessa Lei Maior, que rompeu com o autoritarismo do Estado e modificou as bases constitucionais da organização sindical em geral, permitindo a sindicalização dos servidores públicos e a livre associação sindical, na forma da lei.

Preceitua a Constituição que “é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical” (art. 37, VI). À sua vez, a lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, reafirma esse direito (art. 240, *caput*). No entanto, o texto constitucional determina que “ao militar são proibidas a sindicalização e a greve” (art. 142, IV).

⁴⁹ GOTTSCHALK, E. O sujeito ativo do direito de greve na Constituição Federal de 1988. In: TEIXEIRA FILHO, João de Lima (Coord.). **Relações coletivas de trabalho**. Estudos em homenagem ao ministro Arnaldo Süssekind. São Paulo: LTr, 1989, p. 466.

No Brasil vigora uma organização policial híbrida: de um lado os policiais civis, do outro os policiais militares, conforme já referido no segundo capítulo desta Tese. Os primeiros enquadram-se no gênero de servidores públicos civis do Estado, que exercem funções judiciárias, de caráter preventivo-repressivo, sendo-lhes permitida a sindicalização e a greve. Já os servidores públicos policiais militares, responsáveis pela preservação da ordem e paz públicas, que exercem funções administrativas, de caráter preventivo-ostensivo, tiveram esses mesmos direitos denegados.

Segundo De Plácido e Silva⁵⁰, é comum empregar-se a expressão servidores, genericamente, para indicar os funcionários públicos, sem referência às respectivas classes ou categorias. Nestas circunstâncias, “servidores públicos é expressão que designa toda e qualquer espécie de empregado ou funcionário público”.

Logo, servidor público é o gênero que compreende os empregados públicos – que são os trabalhadores regidos pela CLT, contratados mediante um regime contratual não legal ou estatutário – e os funcionários públicos – que são os trabalhadores regidos pelo regime legal ou estatutário, de Direito Administrativo. Ambos têm de prestar concurso público.

No âmbito federal, os servidores públicos são regidos pela lei nº. 8.112/1990. Nos âmbitos estadual, municipal e distrital, cada ente público tem norma específica, que tanto pode ser o regime estatutário ou o regime celetista, como pode ser um regime misto, em que parte do pessoal é estatutária e parte é celetista.

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, ao garantir o direito à livre associação sindical ao servidor público civil, se alinha, assim, no espírito da Convenção nº 87, de 1948, *Liberdade sindical e proteção ao direito de sindicalização*, que entrou em vigor na esfera internacional no dia 04 de julho de 1950, e, que, no Brasil, conforme já referido neste capítulo, não foi ratificada até a presente data, e que, evidentemente, apesar de algumas opiniões contrárias, não poderá vir a ser, porque, preconizando aquela a pluralidade sindical, conflita com o preceito constitucional que impõe a unicidade (art. 8º, I e IV).

A declaração dos direitos e garantias dos servidores públicos civis completa-se com a disposição do artigo 39, § 3º, do texto constitucional, que manda aplicar a

⁵⁰ GOTTSCHALK, E. *Op. cit.*, p. 1286.

eles vários direitos sociais previstos no artigo 7^{o51}, para os trabalhadores rurais e urbanos, e que são os seguintes:

Salário mínimo, nas condições do inciso IV daquele artigo; garantia de salário (subsídio e vencimento), nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável; décimo terceiro salário (vencimentos ou subsídios), com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria; remuneração ou subsídio do trabalho noturno superior à do diurno; salário-família para os seus dependentes; duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva, ou, em relação ao servidor, mediante lei; repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos; remuneração ou subsídio do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal; gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário (vencimentos ou subsídios), normal; licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário (vencimentos ou subsídios), com a duração de cento e vinte dias; licença-paternidade, nos termos fixados em lei (cinco dias atualmente); proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei – vale para garantir a mulher no serviço público e lhe dar condições de trabalho; redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança; adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei; proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil.

É certo que, quanto à sindicalização desses servidores não há restrições, mas, quanto ao exercício do direito de greve, esse foi sempre um tema ardentemente discutido e intensamente controvertido no Brasil, como se verá em seguida.

4.2.1 O Direito de Greve do Servidor Policial Civil

É interessante lembrar que, no Brasil, as Constituições anteriores vedavam expressamente a greve no serviço público e nos serviços essenciais, como já comentado no capítulo três. Mas a atual Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, finalmente, e não sem certo atraso, reconhece o direito de greve, em condições diferenciadas, aos trabalhadores em geral (art. 9^o) e aos servidores públicos civis (art. 37, VII).

A atual Constituição trata desse direito em quatro aspectos distintos: primeiro, em relação aos trabalhadores da iniciativa privada; segundo, em relação aos empregados públicos regidos pela CLT; terceiro em relação aos servidores

⁵¹ Pela importância desse artigo, reputa-se como oportuno anexá-lo a esta Tese. (ANEXO F).

públicos estatutários; e, quarto, em relação aos servidores públicos militares. Em relação aos servidores públicos civis, diz o texto constitucional em vigor que “o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica” (art. 37, VII).

Entretanto, decorridos mais de 20 anos da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, ainda não se registrou – no que concerne à norma inscrita no artigo 37, inciso VII – a necessária intervenção concretizadora do Congresso Nacional, que se absteve de editar, até o presente momento, o ato legislativo, essencial ao desenvolvimento da plena eficácia jurídica desse preceito constitucional. Nesse sentido, vale trazer à colação o magistério de Pontes de Miranda⁵², cuja lição contém grave advertência que, por ninguém, pode ser ignorada:

Nada mais perigoso do que fazer-se Constituição sem o propósito de cumpri-la. Ou de só se cumprir nos princípios de que se precisa, ou se entende devam ser cumpridos - o que é pior. No momento, sob a Constituição que, bem ou mal, está feita, o que nos incumbe [...], é cumpri-la. Só assim saberemos a que serviu e a que não serviu, nem serve. Se a nada serviu em alguns pontos, que se emende, se reveja. Se em algum ponto a nada serve – que se corte nesse pedaço inútil [...]. Mas, sem a cumprir, nada saberemos. Nada sabendo, nada poderemos fazer que mereça crédito. **Não a cumprir é estrangulá-la ao nascer.** [Grifo nosso].

Resulta evidente, pois, que o texto constitucional avançou timidamente, porque, na prática, é quase o mesmo que recusar o direito prometido, visto que, se a lei não vier, o direito existirá, mas seu exercício, segundo decisão do STF⁵³, fica dependendo da promulgação da lei estabelecendo os termos e limites, e os servidores públicos não podem deflagrar qualquer greve.

A redação original do inciso VII do artigo 37 assegurava esse direito, nos termos e nos limites a serem definidos em “lei complementar”. Entretanto, em vez de editar lei complementar, o legislador preferiu baixar a EC nº 19, de 04 de junho de 1998, que, alterando a redação desse inciso, estabeleceu que a greve do servidor público civil deverá ser regulamentada por “lei específica”.

⁵² MIRANDA, F. C. P. de. **Comentários à constituição de 1967**; com a emenda nº. 1 de 1969. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 15, 16.

⁵³ BRASIL. STF. Mandado de Injunção nº. 670 - 9/ES. Impetrante: Sindicato dos Servidores Policiais Civis do Estado do Espírito Santo (Sindpol/ES). Relator originário: Ministro Maurício Corrêa. Ementário nº 2339 - 1. **Diário Oficial da Justiça da União**, Seção I, Brasília (DF), 25 out. 2007; Mandado de Injunção nº. 712 - 8/PA. Relator: Ministro Eros Grau. Impetrante: Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado do Pará. Ementário nº 2339 - 3. **Diário Oficial da Justiça da União**, Seção I, Brasília (DF), 25 out. 2007.

Diante da alteração promovida pela emenda constitucional, alguns doutrinadores asseveram que, enquanto não promulgada lei específica, a lei que regula o exercício do direito de greve no setor privado deve ser aplicada, por analogia, em caso de greve dos servidores públicos civis. Até porque, além de não haver qualquer distinção entre lei ordinária e lei específica, a lei nº. 7.783/1989, de caráter geral, foi recepcionada pela EC nº 19/1998.

Nem se há de argumentar que essa lei regula o exercício do direito de greve de trabalhadores no setor privado, vedada sua aplicação ao setor público, porque, na verdade, as restrições ao direito de greve para determinadas categorias de empregados ou de servidores públicos se justificam, não em razão do atributo daquele que presta o serviço, mas em virtude dos serviços prestados, que possuem características que os qualificam como públicos, inadiáveis e essenciais. Portanto, “onde há a mesma razão, igual deve ser a regulamentação e solução”⁵⁴.

Apesar da alteração constitucional, ainda não foi promulgada “lei específica”, persistindo a mora legislativa, que suscitou acirrada polêmica doutrinária e jurisprudencial, dividindo as opiniões em duas principais correntes.

A primeira sustenta que o inciso VII, do artigo 37 da Constituição é uma norma de “eficácia contida”⁵⁵, portanto o direito de greve poderá ser exercido de imediato e amplamente pelo servidor público, independentemente da lei complementar que, quando editada, poderia impor restrições a esse direito.

A propósito, frisa José Afonso da Silva⁵⁶ que, “nesses casos de norma de eficácia contida, a lei referida na norma, quando promulgada, é apenas restritiva do direito reconhecido, não geradora desse direito. Isso significa que enquanto a lei não vem, o direito há que prevalecer em sua amplitude constitucional”. O autor explica que, em tal caso, “o direito de greve existe por força de norma constitucional, não por força de lei. Não é a lei que vai criar o direito, a Constituição já o criou”. Então, se a lei não vem, o direito existe, e, se existe, pode ser exercido. Reforça essa tese

⁵⁴ BRAMANTE, I. C. Direito constitucional de greve dos servidores públicos - eficácia limitada ou plena? Emenda constitucional nº 19. In. **Trabalho em Revista**. Curitiba: Editora Decisório Trabalhista, jan., 1999, p. 530.

⁵⁵ A corrente que entende que há eficácia contida da norma constitucional em exame é defendida por MAGANO, Octavio Bueno. Sindicalização e direito de greve dos servidores públicos. **Curso de direito constitucional do trabalho**. Estudos em homenagem ao prof. Amauri Mascaro Nascimento. Volume 2, São Paulo: LTr, 1991; PINTO JÚNIOR, Dirceu B. Greve e sindicalização dos servidores públicos. **Revista dos Tribunais**. Volume 15, nº 2, p. 32, São Paulo, jul./dez., 1990.

⁵⁶ SILVA, J. A. da. (2011), *op. cit.*, p. 701.

o fato de a Constituição ter garantido aos servidores públicos amplo direito à livre associação sindical, a qual implica, só por si, o direito à greve.

É sabido que toda norma constitucional tem eficácia, produz efeitos. Entretanto, algumas dessas normas têm eficácia plena, que seriam aquelas de aplicabilidade direta, imediata e integral sobre os interesses objeto de sua regulamentação jurídica. Outras têm eficácia contida, e outras, ainda, limitada. Essa classificação é adotada por José Afonso da Silva⁵⁷, que conceitua as normas de *eficácia contida* como sendo “aquelas em que o legislador constituinte regulou suficientemente os interesses relativos a determinada matéria, mas deixou margem à atuação restritiva por parte da competência discricionária do Poder Público, nos termos que a lei estabelecer ou nos termos de conceitos gerais nelas enunciados.” São normas de aplicabilidade direta, imediata, mas não integral, porque sujeitas a restrições previstas ou dependentes de regulamentação que limite sua eficácia e aplicabilidade.

Celso Antônio Bandeira de Mello⁵⁸ entende que o inciso VII, do artigo 37 da Constituição é norma de *eficácia contida*, e que, portanto, a greve dos servidores públicos é exercitável desde logo, antes mesmo de editada a sobredita norma complementar, que lhe estabelecerá os limites. “Advirta-se, apenas, que a greve não poderá deixar sem atendimento as ‘necessidades inadiáveis’ da comunidade, a serem identificadas segundo um critério de ‘razoabilidade’, pois a obrigação de supri-las está constitucionalmente prevista, até mesmo para os trabalhadores em geral, conforme § 1º do art. 9º”.

Antônio Álvares da Silva⁵⁹ esclarece que, como foi garantido ao servidor público civil o direito de greve e “não existindo a lei complementar referida no texto constitucional para definir-lhe os ‘termos’ e ‘limites’, o direito será exercido de forma ‘ilimitada’,” ressaltando que esses limites estariam nas garantias constitucionais, nas disposições de ordem administrativa, nas leis de ordem pública, no ilícito civil e penal e na lei nº. 8.112/1990.

Já para a segunda corrente, o inciso VII, do artigo 37 da Constituição seria uma norma de “eficácia limitada”, não sendo autoaplicável.

⁵⁷ SILVA, J. A. da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2009, p. 86; 116.

⁵⁸ MELLO, C. A. B. de. **Regime constitucional dos servidores da administração direta e indireta**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 101.

⁵⁹ SILVA, A. Á. da. **Os servidores públicos e o direito do trabalho**. São Paulo: LTr, 1993, p. 114.

José Afonso da Silva⁶⁰ conceitua as normas de *eficácia limitada* como sendo “todas as que não produzem, com a simples entrada em vigor, todos os seus efeitos essenciais, porque o legislador constituinte, por qualquer motivo, não estabeleceu, sobre a matéria, uma normatividade para isso bastante, deixando essa tarefa ao legislador ordinário ou a outro órgão do Estado”. São normas de aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, porque somente incidem totalmente sobre esses interesses após uma normatividade ulterior que lhes devolva a eficácia. Explica Maria Helena Diniz⁶¹ que:

Certos mandamentos constitucionais são completos e plenos, por não exigirem normação subconstitucional posterior, independendo de leis complementares ou de leis ordinárias que permitam a sua aplicação imediata; outros não têm essa execução imediata, devendo ser completados por leis ulteriores. Nestes últimos, os efeitos pretendidos pelo poder constituinte só ocorrerão se houver a requerida emissão de norma jurídica ordinária ou complementar.

Defensor da segunda corrente, Celso Ribeiro Bastos⁶² assinala que a Constituição introduziu, sem dúvida, uma sensível alteração, contemplando a greve no setor público como algo em “tese exercitável”.

Dizemos em tese porque a eficácia do inciso sob comento depende de legislação integradora. Embora não se desconheça o fato de que mesmo as normas demandantes de integração produzem certos efeitos, no caso não há possibilidade alguma, em nosso entender, de se invocar o preceito constitucional para legitimar greves exercidas no setor público, sobretudo na Administração centralizada. A absoluta ausência de normatividade complementar priva o preceito de eficácia. **A prática da greve nesse setor torna-se necessariamente ilegal por falta de escoro jurídico.** [Grifo nosso].

Diante da questão da ausência de “lei complementar”, o STF decidiu que, até sua edição, a norma ordinária deveria ser aplicada naquilo que fosse possível, mantendo orientação no sentido de que o atual inciso VII, do artigo 37 da Constituição é norma de eficácia “limitada”. Até que não regulamentado por lei – antes “complementar”, agora “específica” – fica vedado ao servidor público civil estatutário e celetista fazer greve.

⁶⁰ SILVA, J. A. da. (2009), *op. cit.*, p. 82-83.

⁶¹ DINIZ, M. H. **Norma constitucional e seus efeitos**. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 104.

⁶² BASTOS, C. R.; MARTINS, I. G. *Op. cit.*, p. 89-90.

A jurisprudência do STF é no sentido de que o direito de greve do servidor público está ainda a depender de lei. É nesse sentido que é preciso compreender uma passagem de Jesús Ignacio Martínez García⁶³ que, se referindo à greve, escreveu que “*la Constitución hace de la huelga un derecho fundamental. Pero no hay que ser ingenuos. El derecho no puede entender la huelga ni quererla. Siempre la teme [...]. Por eso, para hacerla suya y poder comprarla, ha entrado la huelga en el reino de los derechos*”. É isto que consente, conforme ponderou Florentino de Carvalho, que a república brasileira, desde a sua instauração até hoje, “tem sido princípio corrosivo de eliminação meticulosa e sistemática de todos os princípios de liberdade, de justiça, de ordem e de progresso, propagado pelos grandes evangelizadores”⁶⁴.

O certo é que, no constante conflito e interpretação entre a norma e o fato, as greves sempre exsurgiram como uma realidade social, uma resposta dos movimentos dos trabalhadores em busca de melhores condições de trabalho. Isso equivale dizer que a greve não precisa de autorização legal para acontecer, sua existência como fato social precede a positivação. Eugênio Roberto Haddock Lobo⁶⁵ já dizia que:

Com a concordância ou não do Estado, a greve é fato social inevitável e em qualquer sistema social, pois trata-se de uma atitude de legitimidade indispensável para manter um equilíbrio, por débil que seja, entre os que detêm o poder de mando e os que devem obedecer, na órbita das relações de trabalho.

Apesar da inexistência de lei, no mundo dos fatos a realidade é outra, pois, a greve dos servidores públicos tornou-se comum, significando força de pressão e unidade de classe. A todo instante, como é notório, a imprensa brasileira noticia inúmeras greves eclodidas nos diversos setores da Administração Pública direta e indireta, inclusive em atividades consideradas essenciais, ligadas à saúde, educação, previdência social e segurança pública. É interessante relembrar que o ano de 2001, foi pródigo em greves de servidores públicos, quase sempre em

⁶³ MARTINEZ GARCÍA, J. I. Prólogo. In: SANCHEZ MARTÍNEZ, M. O. **La huelga ante el derecho - conflictos, valores y normas**. Madrid: Dykinson, 1997, p. 14.

⁶⁴ CARVALHO, F. de (Primitivo Raimundo Soares). **A guerra civil de 1932 em São Paulo** - solução imediata dos grandes problemas sociais. São Paulo: Editorial Ariel, 1932, p. 133.

⁶⁵ *Apud* AROUCA, J. C., 2009 (b), *op. cit.*, p. 167.

serviços essenciais, inclusive a Polícia Militar, como atesta, a modo de exemplo, José Carlos Arouca⁶⁶ em *O sindicato em um mundo globalizado*:

Greve da Polícia Militar no Tocantins, em junho, no Recife em novembro, depois, no ano de 2002, na Bahia, quando parou, também, a **Polícia Civil**.

A greve dos servidores da **Previdência Social** teve duração superior a uma centena de dias, dos **professores das universidades federais**, quase alcançou o mesmo índice: 99 dias.

Os funcionários do **Poder Judiciário de São Paulo** ficaram parados mais de cinquenta dias. [...].

Em novembro a Associação dos **Magistrados do Acre** anunciou que juízes e servidores do Poder Judiciário do Estado iriam paralisar suas atividades. [...].

No Paraná ficaram sem aulas 25 mil estudantes das **universidades** de Londrina e de Oeste do Paraná em razão da **greve dos professores** que chegou a 165 dias. No Piauí, a paralisação teve três meses de duração.

Os servidores do **Poder Judiciário Federal** suspenderam o trabalho para pressionar o Governo a aprovar o Plano de Carreira e Salários. No Rio de Janeiro, pararam os professores mais de 64 dias; em São Paulo ameaçam parar os **servidores da saúde**. Os **fiscais da Receita Federal** fecharam os olhos, sem examinar bagagens nos aeroportos por exatas 48 horas para forçar o Governo a reajustar em 21% seus salários.

Em São Paulo, a suspensão do trabalho foi anunciada pelos **Procuradores do Estado**. [Grifo nosso].

Por todos esses episódios, é mister assinalar o fato de que, se os servidores públicos brasileiros conquistaram o direito de sindicalização, sendo reconhecido, além do mais, o direito de greve, estes só se completam com o reconhecimento da negociação coletiva e, por conseguinte, da possibilidade real de ajustar, com o Estado-empregador, melhores condições de trabalho que não dependam de fixação por via legislativa. Neste caso, “a greve, como instrumento de defesa de interesses coletivos poderá assumir natureza política, voltando-se para o Poder Executivo ou legislativo, conforme for a competência para o atendimento”⁶⁷.

No entanto, prefere-se dizer que, sem poder exercer o direito de greve e sem canal de negociação coletiva, não há como negar que a greve do servidor

⁶⁶ AROUCA, J. C. (2003), *op. cit.* p. 868 (nota 539).

⁶⁷ AROUCA, J. C. (2003), *op. cit.* p. 874. “Com a greve política se busca protestar contra a decisão do governo ou pressionar os órgãos constitucionais, que representam a soberania popular, para que tomem ou deixem de tomar alguma decisão. Assim sendo, entende-se porque para a maioria é teoricamente ilícita, independente de outro fator de ilicitude que também tem sido apontado, a saber, a impossibilidade de que o empregador possa dar solução às pretensões dos grevistas.” PÉREZ DEL CASTILLO, *op. cit.*, p. 361.

público brasileiro tende a ser necessariamente mista⁶⁸, pois ela é a última, e única, alternativa para pressionar o Poder Executivo a desencadear o processo legislativo destinado a atender às reivindicações dos trabalhadores a serviço do Estado. Escreve José Carlos Arouca⁶⁹ que, “a disciplinação do direito de greve em relação aos servidores públicos não pode distanciar-se das negociações coletivas e da solução arbitrada do conflito não resolvido através da Justiça do Trabalho”.

Já em 1954, foi aprovada, em Varsóvia, a *Carta dos Direitos Sindicais dos Trabalhadores*⁷⁰, que assegurava, entre outras coisas, o direito das organizações sindicais negociarem e concluírem contratos coletivos com os empregadores e autoridades públicas, inclusive no serviço público. E, ao tratar da garantia do direito de greve, estabelecia que todo trabalhador, qualquer que seja sua profissão, tem o direito de entrar em greve, sem nenhuma limitação. Neste sentido, não se pode desprezar parâmetros a serem observados, desde o descaso injustificado ou injusto do Poder Público até a indispensabilidade de tratamento isonômico entre as duas classes de trabalhadores; empregados da atividade privada, servidores da Administração Pública.

É óbvio que o dever jurídico de editar a lei revela-se imputável, no caso, ao Congresso Nacional e ao Presidente da República, destinatários específicos da imposição de legislativa inscrita no artigo sob comento. Em verdade, o comportamento negativo dos poderes constituídos – que deixam de editar normas regulamentadoras do texto constitucional, previstas, em cláusula mandatária, na própria Constituição – torna inviável o exercício de direitos, liberdades e prerrogativas assegurados pelo Estatuto Fundamental.

Em consequência da omissão, o Poder Judiciário vê-se obrigado a mediar conflitos sobre limites e condutas observáveis na suspensão das atividades em repartições governamentais. Supre com as decisões adotadas, caso a caso, a inexistência de lei específica sobre a matéria, à custa de sobrecarga de trabalho. Ou

⁶⁸ “Na prática, é um recurso sindical frequente introduzir reivindicações profissionais numa greve com motivações políticas para que não possam ser desqualificadas: trata-se de **greves mistas** onde o político está mesclado com reivindicações que podem ser consideradas profissionais ou de interesse trabalhista específico dos trabalhadores. ‘O objeto principal deve ser a melhora ou a modificação das condições de trabalho’, mas, frequentemente, fica difícil distinguir o interesse político do profissional.” PÉREZ DEL CASTILLO, *op. cit.*, p. 366.

⁶⁹ AROUCA, J. C. (2003), *op. cit.* p. 877.

⁷⁰ Aprovada na VII Reunião do Conselho Geral da Federação Sindical Mundial. Varsóvia, 14 dez. 1954. In: Hermínio Linhares. **Contribuição à história das lutas operárias no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Alfa - Ômega de Ciências Sociais, 1977. (ANEXO G).

seja, ocupa-se de obrigações que não lhe seriam exigíveis se o Poder Legislativo não houvesse descumprido, até agora, o seu dever.

Contudo, em janeiro de 2003, assume a Presidência da República, o metalúrgico, dirigente sindical, Luiz Inácio Lula da Silva, após três derrotas consecutivas nas disputas presidenciais, para Fernando Collor de Mello em 1989 e duas vezes para Fernando Henrique Cardoso, em 1994 e 1998. “Sua eleição para presidente em 2002 tornou-o uma espécie de arauto do século XXI no Brasil”⁷¹. Para milhões de militantes e simpatizantes de Lula, “parecia o sinal claro de que uma mudança efetiva se concretizava nos rumos políticos da nação: era uma guinada radical, uma ‘nova chance’, a esperança de um recomeço”, como afirma Eduardo Bueno⁷².

Eleito para presidir o Brasil em duas ocasiões, já no seu primeiro mandato (2003 a 2006), é editada a EC nº 45, de 08 de dezembro de 2004, atribuindo competência à Justiça do Trabalho, para processar e julgar, entre outras ações, as que envolvam exercício do direito de greve e de representação sindical, exigindo, para o ajuizamento do dissídio coletivo de natureza econômica, que as partes estejam de comum acordo. E, ainda, em caso de greve em atividade essencial, com possibilidade de lesão do interesse público, o Ministério Público do Trabalho poderá ajuizar dissídio coletivo, competindo à Justiça do Trabalho decidir o conflito.

A lei nº 8.112/1990 concedeu-lhes direito à negociação coletiva e de ajuizamento, individual e coletivamente, perante a Justiça do Trabalho. Todavia, o STF acolheu a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 492 – 1⁷³, ajuizada pelo procurador geral da República, que atingiu a referida lei, inclusive o artigo 240, alíneas “d” e “e”, respectivamente, que assegurava aos servidores públicos o direito à negociação coletiva e atribuía à Justiça do Trabalho competência para apreciar os conflitos de interesses suscitados pelos sindicatos de servidores públicos, julgando inconstitucional a negociação coletiva e a competência da Justiça do Trabalho para os servidores públicos, por entender que trabalhador, na Constituição, não abrange

⁷¹ BUENO, E. *Op. cit.*, p. 418.

⁷² *Ibid.*, p. 438.

⁷³ BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 492 - 1. Requerente: Procurador Geral da República. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Ministro Carlos Velloso. Distrito Federal, 21 out. 1992. Serviço de Jurisprudência. **Diário Oficial da Justiça da União**, Brasília, 12 mar. 1993. Ementário nº 1695-1.

o servidor público. “Se ambas as categorias tivessem o mesmo *status*, os servidores públicos só por isso gozariam dos mesmos direitos daqueles trabalhadores [...]”⁷⁴.

O Tribunal Superior do Trabalho (TST) firmou o entendimento segundo o qual “aos servidores públicos não foi assegurado o direito de reconhecimento de acordos e convenções coletivas do trabalho, pelo que, por conseguinte, também não lhes é facultada a via do dissídio coletivo, à falta de previsão legal”⁷⁵. Deste modo, tal direito para os servidores públicos, e, por conseguinte, direito de celebrarem acordo coletivo de trabalho com a Administração Pública, depende de providência legislativa, de ordem constitucional.

O que a jurisprudência já tinha como pacífico tornou-se letra morta, com a redação dada à Constituição, artigo 114, pela emenda constitucional nº 45, de 08 de dezembro de 2004. Nada causou maior perplexidade do que a referência que esse artigo fez à competência da Justiça do Trabalho, para processar e julgar dissídios individuais e coletivos, envolvendo entes da Administração Pública direta ou indireta dos Municípios, dos Estados, da União e do Distrito Federal. A Constituição garantiu aos servidores o direito a sindicalização, o que necessariamente supõe a criação de associação voltada para a defesa não só de direitos individuais, mas, também, de interesses coletivos.

Posteriormente, o STF entendeu que os servidores poderiam entrar com mandado de injunção – medida destinada a suprir lacunas legislativas de não regulamentação de dispositivos constitucionais –, face à mora legislativa. Segundo o ministro Celso de Mello, o mandado de injunção deve ter uma aplicação mais efetiva, não podendo limitar-se à declaração da omissão inconstitucional do Poder Legislativo, exercido pelo Congresso Nacional.

De fato, em 2007, no julgamento do Mandado de Injunção nº. 712, impetrado pelo Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado do Pará⁷⁶, o Plenário do STF, com feliz acerto, decidiu pela eficácia concretizadora ao direito de greve em favor dos servidores públicos civis, até que seja colmatada, pelo Congresso Nacional, a lacuna normativa decorrente da inconstitucional falta de edição da lei específica a que se refere o inciso VII, do artigo 37 da Constituição. O

⁷⁴ Ibid., p. 91.

⁷⁵ AROUCA, J. C. (2009b), *op. cit.*, p. 170.

⁷⁶ BRASIL. STF. Mandado de Injunção nº. 712 - 8/PA. Relator: Ministro Eros Grau. Impetrante: Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado do Pará. Ementário nº 2339 - 3. **Diário Oficial da Justiça da União**, Seção I, Brasília (DF), 25 out. 2007.

Tribunal, por maioria, conheceu e propôs a solução para a omissão legislativa, com a aplicação, no que couber, da lei nº. 7.783/1989.

Ainda em 2007, Luiz Inácio Lula da Silva, já em seu segundo mandato (2007 a 2010), anuncia a iniciativa de projeto de lei, disciplinando o exercício do direito de greve para os servidores públicos. Nesse mesmo ano, a CGT unificou-se com a Social Democracia Sindical (SDS) e a Central Autônoma dos Trabalhadores (CAT), e foi criada a UGT.

Porém a classe trabalhadora acumulou experiência de muitos embates contra a exploração capitalista, verificando como os governos, a serviço do capital, se escondem por detrás de *slogans* de “justiça social e liberdade”, enquanto, na verdade, continuam a garantir e promover a ordem necessária à exploração dos trabalhadores pela burguesia, através de suas leis e políticas econômicas. No Brasil, por exemplo, passado quase um século da primeira grande greve geral, ocorrida no Estado de São Paulo (1917), o governo cumpriu exatamente esse papel.

Não seria preciso esperar, “para perceber que os caminhos e descaminhos da política brasileira não haviam se modificado tanto assim”⁷⁷. Tão logo chegou ao poder, Lula afinou suas ideias com o mundo globalizado e aplicou uma política que atendia aos interesses dos principais setores da burguesia nacional e das multinacionais instaladas no país. Sustentou o parasitismo financeiro, com o pagamento dos juros da dívida interna e externa e colocou a economia nacional a serviço do imperialismo, como produtora de insumos, a baixo custo, para o mercado mundial. Com esse objetivo, manteve o salário mínimo num valor insignificante.

E, ainda, um dos objetivos fundamentais da sua reforma sindical e trabalhista era aumentar a idade mínima de aposentadoria para 65 anos e reduzir direitos trabalhistas, como por exemplo, acabar com o direito a férias, à licença maternidade e ao 13º salário. A intenção dessa reforma – disfarçada em um projeto de lei que o governo Lula queria aplicar – é clara: “por um lado, criar condições para uma ampla flexibilização e eliminação dos direitos trabalhistas, e, por outro, dismantelar os sindicatos de luta do país, submetendo as organizações sindicais ao Estado burguês e ao controle das cúpulas das centrais”⁷⁸.

⁷⁷ BUENO, E. *Op. cit.*, p. 441.

⁷⁸ **As conquistas sociais no capitalismo e as reformas neoliberais.** Disponível em: <<http://www.movimentorevolucionario.org/artigos/refor.html>>. Acesso em: 10 jan. 2011.

Apesar de tudo, houve saldo, e “as duas eleições consecutivas de Lula foram prova cabal do amadurecimento político do Brasil”⁷⁹. De qualquer modo, se bem que o estilo e as instituições políticas possam mudar, o desafio fundamental permanece: adequar o ideal democrático do Brasil, com as tensões sociais, resultantes do hiato entre a rápida modificação social do seu passado recente, e as enormes tarefas do desenvolvimento que ainda faltam ser cumpridas.

Recorda-se que Immanuel Kant⁸⁰, nos deixou três perguntas fundamentais: “¿Qué podemos saber? ¿Qué deberíamos hacer? ¿Qué cabe esperar?” E nos lança uma quarta questão, que é o resumo das três primeiras: “¿Qué es el hombre?”

Podem-se considerar, na atualidade, os questionamentos de Immanuel Kant, e afirmar que o avanço dos direitos e liberdades fundamentais, vem sendo reconhecido como parte de uma ordem política bem fundada, mas que é preciso lutar pela efetivação desses direitos básicos, pois ao direito de a pessoa ser livre, corresponde o dever das demais pessoas, e da sociedade, de permitir e tornar possível esse direito, realizando a justiça social. Embora seja forçoso observar que “o povo, no Brasil, segue desacostumado com as práticas efetivamente democráticas. Afinal, sem uma base educacional sólida, não é possível construir uma nação realmente avançada”⁸¹.

No entanto, é preciso alimentar a utopia da construção de um país de liberdade e igualdade para todos, pois, como diz François Mitterrand⁸², “não podemos deixar que o mundo se transforme num mercado global, sem outra lei que a do mais forte. Precisamos repensar esse mundo e introduzir o social entre os pontos maiores de nossas preocupações”. Essa lição se situa no centro dos problemas da época atual, e abre caminhos para a construção de um mundo mais humano, tarefa dos cidadãos e dos governos democráticos. No mesmo sentido se pronuncia a Resolução adotada pela OIT⁸³ em 1952: a missão do sindicalismo é “o progresso econômico e social dos trabalhadores.”

⁷⁹ BUENO, E. *Op.cit.*, p. 441.

⁸⁰ *Apud* FRIEDRICH, C. J. **La filosofía del derecho**. 2. reimpresión. México: Fondo de Cultura Económica, 1978, p. 413.

⁸¹ BUENO, E. *Op.cit.*, p. 441.

⁸² *Apud* MONTORO, A. F. **Cultura dos direitos humanos**. São Paulo: LTr, 1998, p. 17-18.

⁸³ OJEDA AVILÉS, A. **Compendio de derecho sindical**. 2. ed. Madrid: Editorial Tecnos, S. A., 2012, p. 41.

4.2.2 O Direito ao Sindicalismo na Dimensão dos Direitos Humanos

Antonio Ojeda Avilés⁸⁴ define a liberdade sindical como “*el derecho fundamental de los trabajadores a agruparse establemente para participar en la ordenación de las relaciones productivas*”. É o ponto primordial que define a conjuntura hodierna dessa temática, pois a liberdade, como direito fundamental de primeira geração que é, dá suporte à ideia da existência de liberdade sindical, elevando o direito de agrupar-se em sindicatos à esfera de segunda dimensão.

E isso porque, segundo Ingo Wolfgang Sarlet⁸⁵, não há dúvidas de que os direitos tidos por fundamentais são também direitos humanos, pois seu titular sempre será o ser humano, ainda que representado por entes coletivos. E justifica esse raciocínio da seguinte forma:

A explicação corriqueira e, diga-se de passagem, procedente para a distinção é de que o termo “**direitos fundamentais**” se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão “**direitos humanos**” guardaria relação com os documentos de direitos internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (internacional). [Grifo nosso].

Por isso mesmo, acentua Celso Lafer⁸⁶ que “o valor da pessoa humana enquanto conquista histórico-axiológica encontra a sua expressão jurídica nos direitos fundamentais do homem”. Atenta a esse fenômeno, a Assembleia Nacional Constituinte, ao promulgar a Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, nela fez inscrever, como um dos princípios fundamentais da nova ordem jurídica “a dignidade da pessoa humana; e a prevalência dos direitos humanos” (arts. 1º, III; 4º, II).

Uma das consequências da consagração da dignidade humana, no texto constitucional é o reconhecimento de que a pessoa não é simplesmente um reflexo da ordem jurídica, mas, ao contrário, deve constituir o seu objetivo supremo, sendo que, na relação entre o indivíduo e o Estado, deve haver uma presunção a favor do

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p. 31.

⁸⁶ LAFER, C. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. 6. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2006, p. 118.

ser humano e de sua personalidade. O indivíduo deve servir de “limite e fundamento do domínio político da República”⁸⁷, pois “o Estado existe para o homem e não o homem para o Estado”⁸⁸.

A dignidade em si não é um direito, mas um atributo inerente a todo ser humano, independentemente de sua origem, sexo, idade, condição social ou qualquer outra característica. O ordenamento jurídico não confere dignidade a ninguém, mas tem a função de proteger e promover este valor.

Atualmente, a liberdade sindical está contemplada em praticamente todos os regimes jurídicos do mundo que possuem espírito democrático, tendo evoluído seu tratamento para a dimensão dos direitos humanos. É tratada, de modo diverso, como direito consagrado em inúmeros diplomas constitucionais. O direito à sindicalização passou, inclusive, a ser considerado uma vertente dos direitos humanos, quando se dispôs, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que “toda pessoa tem o direito de, com outras, fundar sindicatos ou filiar-se a sindicatos existentes, para a defesa de seus interesses”. (Art. 23. 4). Contudo, quando se trata das funções da organização policial, o sindicalismo recebe tratamento divergente, mesmo nas legislações democráticas, que reconhecem o direito dos policiais civis constituírem sindicatos.

“Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem respeitar e proteger a dignidade da pessoa humana e defender os direitos humanos de todos”⁸⁹. Esse é um dos princípios éticos fundamentais da conduta policial, destacado no *Manual de Formação em Direitos Humanos para as Forças Policiais*, idealizado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas. Logo, funcionário responsável pela aplicação da lei, refere-se a todos aqueles que exerçam o poder de polícia, principalmente aqueles que exercem a função de polícia judiciária, bem como a de preservação da ordem pública.

Seria o caso de perguntar: quem respeita e protege a dignidade desses funcionários responsáveis pela aplicação da lei ou, mais especificamente, dos que exercem funções policiais? Quem defende, e como defende e garante seus direitos humanos? Já disse notável escritor brasileiro – Florentino de Carvalho – que “acima

⁸⁷ CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000, p. 225.

⁸⁸ NOVELINO, M. **Direito constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 207.

⁸⁹ Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH). **Manual de formação em direitos humanos para as forças policiais**: direitos humanos e aplicação da lei. Genebra: Publicações das Nações Unidas (s/d), p. 233.

de todos os governos está o homem, cuja dignidade não pode ser vulnerada por nenhuma lei, por nenhum privilégio de casta ou de classe”⁹⁰. O reconhecimento da dignidade “como fundamento impõe aos poderes públicos o dever de respeito, proteção e promoção dos meios necessários a uma vida digna”⁹¹. As pesquisas produzidas por Antonio Enrique Pérez Luño e Miguel Angel Alegre Martinez atestam que:

*La **dignidad humana**, por otro lado, se identifica con lo que también en ocasiones se denomina libertad moral y se halla estrechamente relacionada con la **igualdad**, entendida como paridad de estimación social de las personas. Con lo que se prueba la íntima conexión de los valores que configuran el núcleo conceptual de los **derechos humanos**. [Grifo nosso]⁹².*

*De acuerdo con su condición de ser racional, la persona merece y necesita vivir en un entorno que permita y favorezca el desenvolvimiento, desarrollo y perfección de su naturaleza humana, tanto no nivel individual como social. Esta es la razón por la que la **dignidad** se encuentra unida, de modo indisoluble, a las ideas de **libertad e igualdad**. Y por eso ambas se erigen en valores jurídicos fundamentales. [Grifo nosso]⁹³.*

Para coibir a exploração do trabalho humano e inibir a violação das normas sociais e desrespeito aos direitos humanos, a OIT aprovou, em 1998, a *Declaração Sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho*⁹⁴, prescrevendo como um dos direitos fundamentais de alcance o exercício da liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito à negociação coletiva. (Parte 2 “a”).

A esse respeito, observa Dinaura Godinho Pimentel Gomes⁹⁵, que a finalidade concreta de tal declaração é a de tornar claro, ao mundo, que os direitos inscritos nos documentos normativos internacionais são direitos humanos e que integram os direitos sociais fundamentais, que não podem ser violentados nem desvirtuados, mas plenamente tutelados pelos países membros, que assumiram o compromisso de assim respeitá-los na Carta de Adesão à OIT.

⁹⁰ CARVALHO, F. de (Primitivo Raimundo Soares). **Da escravidão à liberdade** - a derrocada burguesa e o advento da igualdade social. Porto Alegre: Sociedade Editora Renascença, 1927, p. 117.

⁹¹ NOVELINO, M. *Op. cit.*, p. 348.

⁹² PÉREZ LUÑO, A. E. **Derechos humanos, estado de derecho y constitución**. 10. ed. Madrid: Editorial Tecnos, S. A., 2010, p. 324.

⁹³ ALEGRE MARTÍNEZ, M. A. **La dignidad de la persona como fundamento del ordenamiento constitucional español**. León: Universidad, Secretariado de Publicaciones, 1996, p. 19.

⁹⁴ OIT. **Declaração Sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho**. Genebra, 19 de junho de 1998. Disponível em: <<http://www.ilo.org>>. Acesso em: 05 fev. 2012.

⁹⁵ GOMES, D. G. P. Reforma trabalhista na Europa e no Brasil. Separata de: **Revista Trabalhista**. São Paulo, volume XII (p. 24 - 40), 2004, p. 27.

Deste modo, como o direito à liberdade é um direito fundamental, e a liberdade sindical recebe tratamento em convenções internacionais, é inconteste a presença do direito ao sindicalismo no rol dos direitos humanos. A própria Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, prescreve esse direito. Sustenta Joaquín Rodríguez-Toubes Muñiz⁹⁶ que, “*los derechos subjetivos positivos especialmente protegidos dentro del ordenamiento jurídico de un Estado; vienen a ser la representación de los derechos humanos en la Constitución de un país*”. Deste modo, não se justifica que “em nome de uma pretensa exigência de segurança pública, sejam sacrificados determinados ‘direitos humanos’ ou determinados direitos inerentes à cidadania”⁹⁷. É nesse contexto que se tornam compreensíveis as palavras de Luigi Ferrajoli⁹⁸, no sentido de que

La igualdad y la garantía de los derechos son condiciones no sólo necesarias, sino también suficientes para la formación de la única «identidad colectiva» que vale la pena perseguir: la que se funda en el respeto recíproco, antes que en las recíprocas exclusiones e intolerancias.

Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, em vigor no ordenamento jurídico brasileiro, entre os quais se insere o Pacto de São José da Costa Rica e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, ambos ratificados pelo Brasil em 1992 – com *status* de norma constitucional⁹⁹ – sinalizam para um novo padrão de relações sindicais, em que impera a liberdade de associação em detrimento do dirigismo estatal. Vale dizer, no âmbito interno de cada Estado-parte, em se tratando de norma de direitos humanos, tem primazia a norma mais benéfica e protetiva ao cidadão, seja ela do ordenamento jurídico interno ou de Direito Internacional.

Portanto, são nesses diplomas que se devem buscar subsídios para a organização sindical, considerando-se que a EC nº 45/2004, acrescentou o § 3º ao artigo 5º da Constituição conferindo esse *status* estabelecendo que os tratados e

⁹⁶ RODRÍGUEZ-TOUBES MUÑIZ, J. **La razón de los derechos**: perspectivas actuales sobre la fundamentación de los derechos humanos. Madrid: Editorial Tecnos, S. A., 1995, p. 27.

⁹⁷ HERKENHOFF, J. B. **Ética, cidadania e segurança pública** (1978). Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/herkenhoff/etica_cidadania.html>. Acesso em: 13 jun. 2008.

⁹⁸ FERRAJOLI, L. Pasado y futuro del estado de derecho. **Revista Internacional de Filosofía Política**. Nº 17. ISSN 1132-9432, p. 31 - 45. Ediciones Universidad Nacional de Educación a Distancia (España) y Universidad Autónoma Metropolitana, 2001.

⁹⁹ Conforme precedentes do STF acerca da vigência do Pacto de São José da Costa Rica e Convenções da Organização Internacional do Trabalho. *Habeas Corpus* nº 87.585 - 8/TO; *Habeas Corpus* nº 92.566 - 9/SP, ambos de relatoria do ministro Marco Aurélio, 03 dez. 2008.

convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. Nesse contexto, o tema da liberdade sindical, analisado na perspectiva dos documentos internacionais, especialmente na dos tratados internacionais em matéria de direitos humanos, assume significativa importância no plano jurídico.

Assim sendo, é imperioso implementar, no Brasil, as normas dos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos ratificados, nos termos dos artigos 4º, inciso II, e 5º, parágrafo 3º da Constituição e, assim, promover a liberdade sindical das organizações policiais, nos moldes democráticos de sustentação legal da autonomia coletiva, respeitando, cada vez mais, a dignidade do servidor público nas relações de trabalho – individuais e coletivas –, mediante a valorização do trabalho e as conquistas sociais do passado, justamente porque, na lição de Mozart Victor Russomano¹⁰⁰,

Quando alguém pegar com suas mãos o texto das leis trabalhistas de um país, saiba que ali estão séculos de sofrimentos calados ou de revoltas e que aquelas páginas, nas entrelinhas da composição em linotipo, foram escritas a sangue e fogo, porque, até hoje, infelizmente, nenhuma classe dominante abriu mão de seus privilégios apenas por ideais de fraternidade ou por espírito de amor aos homens.

Resulta evidente, pois, que se delineia, hoje, uma nova perspectiva no plano do Direito Internacional público contemporâneo, cujo eixo de atuação passou a concentrar-se, também, na dimensão subjetiva da pessoa humana, da qual a essencial dignidade veio a ser reconhecida, em sucessivas declarações e pactos internacionais, como valor fundante do ordenamento jurídico dos Estados nacionais.

De todo modo, pela primeira vez na história do Brasil, uma mulher assume a Presidência da República, em janeiro de 2011, em cerimônia iniciada no Plenário do Congresso Nacional, em Brasília.

No discurso de posse, a presidente Dilma Rousseff declarou seu compromisso de “erradicar a miséria e de criar oportunidades para todos”, fazendo nascer uma nova esperança para o país que, apesar de ser considerado um Estado democrático de Direito e de constar, em seus fundamentos, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho (CF, art. 1º, III e IV), ainda é “um

¹⁰⁰ RUSSOMANO, M. V. **O empregado e o empregador no direito brasileiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 11.

monumento à negligência social”¹⁰¹. A presidente completou seu pronunciamento ressaltando a relevância do Brasil no cenário internacional, mas lembrando, no entanto, que “ainda é preciso uma longa evolução do país nos aspectos econômico e político”.

4.2.3 O Enquadramento do Sindicalismo Policial nas Convenções Internacionais

O Direito Sindical, para que seja pleno, segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), pressupõe a liberdade de organização e filiação, a garantia de mecanismos de solução de conflitos, incluindo a negociação coletiva e o direito de greve. Estes princípios são universais e valem para todos os trabalhadores, inclusive os do setor público. Em suas convenções mais significativas, no que tange ao direito coletivo, a OIT tratou de englobar, na esfera de sua aplicação e proteção, trabalhadores e empregadores, tanto públicos quanto privados, mas dando prévio aviso da necessidade de especial tratamento, via legislação nacional, aos responsáveis pela segurança pública (polícia) e aos militares propriamente ditos (Forças Armadas).

Das diversas convenções adotadas pela OIT, em questões sindicais, é de se destacar, sobretudo, as Convenções 87, 98 e 151, específicas sobre o assunto aqui tratado nesta Tese. No entanto, onde se fez mais flagrante o enquadramento de servidores públicos policiais no universo dos sindicalizáveis, foi nas disposições dos artigos 9º, 5º e 1º das respectivas convenções, cujas redações são idênticas, os quais preceituam que “a legislação nacional determinará o modo pelo qual as garantias previstas pela presente Convenção se aplicarão às forças armadas e à polícia”.

A Convenção nº 87, de 1948, *Liberdade sindical e proteção ao direito de sindicalização*, que não foi ainda ratificada no Brasil, consagrou a liberdade sindical, coletiva e individual, preceituando que, os trabalhadores e os empregadores, sem distinção de qualquer espécie, têm o direito de constituir organizações de sua escolha, vedada qualquer intervenção de autoridades públicas que possam impedir ou dificultar esse exercício. Entretanto, a própria convenção, admite que os Estados

¹⁰¹ HOBBSAWM, E. J. *Op. cit.*, p. 555.

ratificadores excluam, do seu campo de aplicação, os membros das Forças Armadas e da polícia, conforme determina a Parte I, “Liberdade Sindical”, artigo 9º:

1. A legislação nacional definirá a medida em que se aplicarão às **forças armadas e à polícia** as garantias previstas nesta Convenção.
2. Nos termos do princípio estabelecido no § 8º do art. 19 da Constituição da Organização Internacional do Trabalho, a ratificação desta Convenção por um País-membro **não** será tida como derogatória de lei, sentença, costume ou acordo já existentes que **outorguem às forças armadas e à polícia qualquer direito garantido por esta Convenção**. [Grifo nosso].

A Convenção nº. 98, de 1949, *Direito de sindicalização e de negociação coletiva*, faz parte do ordenamento jurídico brasileiro desde novembro de 1953 e tem como principal finalidade proteger o trabalhador contra todo ato de discriminação, tendente a restringir a liberdade sindical em relação ao seu emprego. Essa convenção, que não se aplica aos servidores públicos no sentido estrito da expressão, também admite que os Estados ratificadores excluam, do seu campo de aplicação, os membros das Forças Armadas e da polícia. No tocante ao fomento da negociação coletiva, suas disposições estão superadas pela da Convenção nº. 154, de 1981.

A Convenção nº. 151, de 1978¹⁰², *Direito de sindicalização e de negociação coletiva dos servidores públicos*, foi assinada por vários países, entre eles o Brasil. Porém, a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, determina que, para ser aplicada, depende da aprovação do Congresso Nacional, o que só aconteceu em abril de 2010, quando houve a sua ratificação e incorporação ao ordenamento jurídico do país, com base em solicitação, feita em 14 de fevereiro de 2008, em mensagem do então presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva. A formalização da adesão do Brasil a essa convenção foi feita no dia 15 de junho de 2010, durante a 99ª Conferência Internacional do Trabalho, em Genebra.

Esta convenção assegura a promoção e a defesa dos interesses dos trabalhadores da função pública, que no caso brasileiro, pode ser qualquer uma das três esferas de governo: federal, estadual e municipal. A Constituição da República Federativa do Brasil reconhece, em sua plenitude, esses direitos aos trabalhadores do setor privado (arts. 7º, 8º e 9º), mas restringe sua aplicação para os servidores

¹⁰² BRASIL. Decreto Legislativo nº 206, de 07 de abril de 2010. Aprova, com ressalvas, os textos da Convenção nº. 151 e da Recomendação nº 159, da OIT, ambas de 1978, sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública. **Diário Oficial da União**. Seção 1. Brasília, 08 abr. 2010.

públicos. O artigo 37, incisos VI e VII da Constituição garante aos servidores, sem restrições, o direito de associação sindical, e nos termos e limites de lei específica, o direito de greve. É omissivo quanto à negociação coletiva.

Nesse sentido, a vigência da referida convenção é fundamental porque ela poderá suprir essa lacuna em relação à negociação no serviço público e, com isto, garantir o pleno exercício da liberdade sindical ao conjunto dos trabalhadores da função pública, com reserva apenas das obrigações que derivem de sua condição e da natureza de suas funções. Os conflitos deverão ser solucionados de maneira adequada às condições nacionais, “por meio da negociação entre as partes interessadas ou por mecanismos que deem garantias de independência e imparcialidade, tais como a mediação, a conciliação ou arbitragem, instituídas de modo que inspirem confiança às partes interessadas” (Convenção nº 151, arts. 8º e 9º).

Mas a regulamentação da Convenção nº 151 da OIT, para que tenha vigência no Brasil, exige a propositura de lei ou leis com regras gerais sobre: os processos de solução de conflitos nas relações de trabalho do setor público, devendo prever a negociação, a conciliação, a mediação ou arbitragem, além da definição de critérios para participação das entidades; as garantias dos dirigentes sindicais, inclusive a liberação para efeito de participar do processo de negociação; e o direito de greve, em caso de frustração da negociação. Mas o prazo de regulamentação já expirou há mais de oito meses e, infelizmente, até a presente data, ainda não aconteceu. Vale lembrar que os países que ratificam uma convenção estão obrigados a aplicá-la em sua legislação e em suas práticas nacionais. Portanto, suprir as lacunas da legislação e garantir a perfeita aplicabilidade dessa convenção é, agora, obrigação do Estado brasileiro.

O acordo abrange tanto os empregados públicos, ingressos na Administração Pública, mediante concurso público, regidos pela CLT, quanto os servidores públicos, regidos pela lei nº. 8.112/1990, e aqueles, nos âmbitos estadual e municipal, regidos pela legislação específica de cada um desses entes federativos, “na medida em que não lhes sejam aplicáveis disposições mais favoráveis de outras convenções internacionais do trabalho”, conforme regra emanada do artigo 1º, da própria convenção. Isto porque, quando a questão se volta para os servidores públicos, embora lhes seja assegurado o direito de livremente constituírem sindicatos, a legislação internacional admite que os servidores de alto nível, as

forças armadas e a polícia, que possuem funções de cunho decisório na estrutura do Estado, sejam privados desse direito.

Este contexto explica por que as polícias, instituições públicas responsáveis pela execução de políticas e prestação de serviços à sociedade, sempre receberam um tratamento legislativo e político-restritivo quanto à sua liberdade sindical, acobertado, sobretudo, por normas de convenções internacionais, a exemplo do Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (*Protocolo de São Salvador*), que, ao tratar dos direitos dos trabalhadores, assim dispõe: “Os membros das Forças Armadas e da polícia, bem como de outros serviços públicos essenciais, estarão sujeitos às limitações e restrições impostas pela lei” (Art. 8º “2”).

O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, celebrado sob os auspícios da Organização das Nações Unidas e revestido de projeção global no plano de proteção dos direitos essenciais da pessoa humana, por sua vez, não impede “que se submeta a restrições legais o exercício desse direito por membros das forças armadas e da polícia” (Art. 22.2).

Daí se percebe que as categorias representativas da segurança pública, especialmente a polícia, mesmo com o espírito progressivo da liberdade sindical, são postas à margem desse direito. Isto porque, com o passar do tempo, a polícia assumiu um sentido particular de representação do próprio governo estatal, em relação ao dever desta instituição de preservar a incolumidade das pessoas, assegurando a proteção e tranquilidade pública da sociedade.

Talvez por isso, alguns estudiosos considerem o aparelho policial como uma Força Pública da qual se vale o Estado, para legitimar suas violências. Como pondera Dominique Monjardet¹⁰³, numa postura mais sutil, o “aparelho policial é indissociavelmente um instrumento do poder, que lhe dá ordens; um serviço público, suscetível de ser requisitado por todos; uma profissão, que desenvolve seus próprios interesses”.

Considerando esse quadro normativo em que preponderam declarações constitucionais e internacionais de direitos, o STF se defronta com um grande desafio, consistente em extrair, dessas mesmas declarações internacionais e das proclamações constitucionais de direitos, a sua máxima eficácia, em ordem a tornar

¹⁰³ MONJARDET, Dominique. **O que faz a polícia**: sociologia da força pública. São Paulo: EDUSP, 2003, p. 15.

possível o acesso dos indivíduos e dos grupos sociais a sistemas institucionalizados de proteção aos direitos fundamentais da pessoa humana, sob pena de a liberdade tornar-se palavra vã.

Nesse contexto, o Poder Judiciário constitui o instrumento concretizador das liberdades civis, das franquias constitucionais e dos direitos fundamentais assegurados pelos tratados e convenções internacionais subscritos pelo Brasil. É dever dos órgãos do Poder Público – e notadamente dos juízes e tribunais – respeitar e promover a efetivação dos direitos garantidos pelas Constituições dos Estados nacionais assegurados pelas declarações internacionais, de maneira a permitir a prática de um constitucionalismo democrático aberto ao processo de crescente internacionalização dos direitos básicos da pessoa humana.

CAPÍTULO 5 – O SINDICALISMO POLICIAL BRASILEIRO NO SÉCULO XXI

"Nem o Estado, nem sua soberania são um fim em si mesmos; mas estão a serviço do homem, e são limitados pelos direitos humanos".

Montesquieu

A atual Constituição do Brasil estendeu o direito de greve aos servidores públicos e, por consequência, aos policiais civis, vedando-o aos militares; porém a legitimidade do direito de greve por membros das Polícias Civis – apesar das greves serem frequentes – ainda é objeto de controvérsias e encontra sérios obstáculos em seu exercício. A greve é uma realidade no serviço público brasileiro, pois muitas delas têm sido deflagradas nessa área, inclusive por servidores das Corporações Policiais Militares.

É esta a conjuntura que o início do século XXI apresenta. Nela, a permanente luta de contrários, entre capital e trabalho, leva os trabalhadores policiais brasileiros a buscarem, na organização sindical, a instrumentalização para a defesa dos seus interesses, embora os governos não vejam com bons olhos o fortalecimento do poder dos servidores da função pública, em especial, dos policiais civis e seus sindicatos, cujo propósito é romper com os resquícios do Estado autoritário, na medida em que caminham na defesa da liberdade e autonomia sindical, bem como no estabelecimento de novos padrões de relações entre polícia e sociedade.

A história do sindicalismo policial brasileiro se nutre, assim, do fluxo e refluxo de esperanças, utopias e promessas não cumpridas. É preciso, pois, discutir a possibilidade da greve do servidor policial civil e suas consequências. Serão estes os aspectos examinados no presente capítulo, tendo como base a jurisprudência e a legislação específica, com especial enfoque na Constituição e sua interpretação pelos Tribunais. O tema é polêmico e comporta posições extremadas, desde aqueles que defendem o direito de liberdade sindical dos servidores policiais até os magistrados que, mesmo sem o dizer, ignoram a importância das novas lutas sociais que estão surgindo, condenando as greves desses servidores e as julgando ilegais.

5.1 SITUAÇÃO JURÍDICA DOS POLICIAIS CIVIS GREVISTAS

Apesar de o sindicalismo, num sistema capitalista, ter como objetivo primordial a organização do trabalhador, o debate sobre a melhoria das relações de trabalho no setor público, continua sendo naturalmente complexo, visto que o perfil conservador do Estado ainda continua impregnado na Administração Pública brasileira.

No caso específico do estudo da liberdade sindical da polícia, a tarefa se reveste de alguns problemas, próprios do estado em que se encontram as ciências sociais no Brasil. Ademais, em relação ao trabalho policial, existe uma forte dose de preconceito, gerado pela natureza institucional da polícia, enquanto Força Pública, e nas várias constatações feitas ao longo da história.

Por essa razão, necessário se faz revolver fontes históricas, para esclarecer apenas algumas questões básicas das greves e, conseqüentemente, da consolidação do direito ao uso deste mecanismo de reivindicação do servidor público policial. Reitera-se, aqui, o que foi cuidado no primeiro capítulo, isto é, que, no Brasil, a Instituição Policial, datada de 1530, iniciava as suas ações promovendo “Justiça” e organizando os serviços de ordem pública, como melhor entendesse, nas terras conquistadas, mas sempre preservando o sentido de aparelho coercitivo do Estado.

A história do passado recente, e menos recente, mostra que, muitos homens, que desejavam e lutavam por um Brasil melhor, foram perseguidos e presos com alegações absurdas e, até, assassinados pela polícia. Por isso é que o estereótipo do profissional de segurança pública era do homem truculento, preparado tão somente para reprimir a sociedade.

De fato, a visão dominante da sociedade brasileira, com relação à polícia, é de que ela é um mal necessário, tendo uma função menor na divisão do trabalho social. Durante a ditadura militar, instalada no Brasil em 1964, as Forças Armadas exerceram influência direta nos órgãos policiais. A doutrina de “segurança nacional” dizia que, todo aquele que lutasse por liberdade, por democracia, ou contestasse posições do governo, era inimigo interno, que precisava ser reprimido e destruído. A supressão de direitos – como a livre associação, a liberdade de expressão, o devido processo legal e a integridade física – foi o meio utilizado para garantir a ordenação da sociedade. Daí porque, muitas das vezes, os órgãos de segurança pública foram

usados, não para garantir a segurança da sociedade, mas, para finalidades diversas do trabalho que deveriam prestar à população.

Em função da história de regimes de exceção e autoritários, durante muito tempo a segurança pública, no Brasil, esteve associada à segurança do Estado. O resultado é que a segurança, assim como todo o seu campo político e institucional de atuação, ganhou uma expressão, quase que exclusivamente, associada à repressão. A experiência histórica, de instituições marcadas pela truculência e pelo despreparo, ajuda não apenas a explicar, mas a reificar tal visão. E trava, assim, as possibilidades de afirmação de um paradigma diferente do acima descrito, superando o abismo de desconfiança e ressentimento que separa polícias e demais segmentos sociais.

Nas democracias, ao contrário, a segurança deve estar associada à garantia de direitos, à liberdade advinda dessa condição e à construção de coesão social. Nas sociedades modernas, o grande protagonista dessa atribuição é o Estado, que exerce o controle, por meio de agentes públicos especializados, entre eles as Forças Policiais. A segurança pública é um elemento fundamental para promover as mudanças necessárias à concretização da cidadania no Brasil.

Destarte, os avanços conquistados pelos policiais civis, estaduais e federais, demonstram que esses profissionais, com coesão de valores e objetivos, perspectivas de crescimento e qualificação, defendem um novo modelo de segurança pública – democrática e participativa –, comprometendo-se a exercer este papel com credibilidade e competência, participando com a sociedade no gerenciamento de soluções dos problemas sociais e respeitando os direitos humanos no cumprimento de suas atribuições.

Logo, dentre as instituições que integram as modernas formas de governo, as polícias são as mais conhecidas e, como tal, estão sujeitas, em regimes democráticos, ao controle social, tanto no que se refere ao conteúdo da sua atuação, quanto à observância dos limites institucionais e legais desta. Mais que isso, observa José Marcelo Zacchi¹ que, o fato de a elas competir parte da prerrogativa mais abrangente e sensível reservada ao Estado em face da cidadania – a vigilância e a aplicação da lei penal, por meio da possibilidade ou do emprego

¹ ZACCHI, J. M. **Controle das Polícias no Brasil**. Disponível em: <<http://www.altus.org/index.php?option=article&id=31&Itemid=87&Lang=es#>>. Acesso em: 30 set. 2010.

efetivo da força – confere, à sua exposição a tal controle, importância particular, quando comparada a outros setores da Administração Pública.

Todos os segmentos sociais, de alguma forma estão sempre em contato com as polícias, especialmente as que atuam ostensivamente. Nas emergências, nos encontros casuais ou indesejáveis, com os “agentes da lei”, o reconhecimento de todos é imediato: “chegou a polícia [!]”. É óbvio, por conseguinte, que, dentre tais instituições, a polícia não é somente a mais conhecida, mas, também, a mais controvertida e a menos compreendida das instituições estatais.

Note-se que a polícia é apresentada como uma das muitas respostas instrumentais, concebidas para atender a um único e universal propósito: servir aos interesses dos poderosos e fazer o “serviço sujo”. Concepção, não raro, acrescida de outra variável não menos agravante: a da corrupção endêmica, como elemento igualmente cotidiano. Aprofunda-se, também, a percepção popular de ineficiência, descrédito, temor e desconfiança, em face destas – quase como se o despreparo, a brutalidade e a duplicidade ética fossem atributos inerentes à própria natureza da condição policial.

A esse respeito, Jacqueline Muniz² observa que, “não parece fazer nenhum sentido, estudar as polícias como uma realidade em si mesma. Elas não teriam nada de essencial a revelar, que não pudesse ser demonstrado pela identificação antecipada dos interesses da elite governante”. É claro que não se devem desconsiderar as evidências históricas de que, em vários momentos, as organizações policiais se mostraram úteis, como ferramentas dos Estados totalitários. Este é o caso, por exemplo, das chamadas polícias políticas que existiram no Brasil, desde o advento das organizações policiais na Corte em 1808.

No entanto, como já se disse, e convém repetir, só recentemente, o interesse pelo estudo científico da função policial e os debates em torno das polícias alcançaram lugar de destaque, mobilizando a comunidade acadêmica e a sociedade civil. Além do mais, vale a pena lembrar que são raros os trabalhos científicos de caráter histórico, que têm se ocupado em resgatar os aspectos cotidianos das atividades policiais. Não é fácil encontrar obras que reconheçam os policiais como sujeitos de suas ações. A literatura tradicional tende a apresentar, a polícia e seus

² MUNIZ, J. de O. “**Ser policial é, sobretudo uma razão de ser**”: cultura e cotidiano da polícia militar do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1999, 287 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, p. 39.

integrantes, como seres desprovidos de um saber próprio. “A polícia e os policiais aparecem ‘apassivados’, diante de um jogo do poder mais essencial, que a eles só caberia executar”³.

Há ainda a ambiguidade de uma opinião pública, como escreveu José Marcelo Zacchi⁴, cindida entre a crítica vigilante (primado dos direitos individuais), a tolerância (violações admissíveis, se associadas à eficácia ou à sensação individual de maior segurança) e o ceticismo (polícias são isso mesmo, nada a fazer) ou alheamento (segurança e polícia consideradas como temas menores).

A verdade é que o baixo valor social – conferido aos profissionais de segurança pública, ou melhor, de polícia, principalmente pelas elites – se traduz, não apenas em baixos salários, mas, também, em menosprezo simbólico, limitadíssima disposição para o reconhecimento público de méritos, e ausência de uma visão coletiva compartilhada sobre o que vem a ser um bom policial.

Apesar de tudo, os servidores públicos policiais, de caráter civil, dispõem legalmente do direito de criação e funcionamento de sindicato para a defesa e coordenação dos seus interesses econômicos ou profissionais, independente de autorização governamental. Gozam de direitos e garantias sindicais, mesmo que tardiamente conquistados, e, por vezes, ainda restritos; sendo o recurso à greve, que com frequência lhes é negado, a restrição mais notável.

É fato, em respeito ao Estado democrático e ao Direito, como pressuposto conformador da realidade, em face de uma vedação constitucional expressa, há de se preservar a ordem constitucional. Disso resulta, como aponta Silva⁵ que a Constituição se coloca no vértice do sistema jurídico do país, a que confere validade, e que todos os poderes estatais são legítimos na medida em que ela reconheça e na proporção por ela distribuídos. “É, enfim, a lei suprema do Estado, pois é nela que se encontram a própria estruturação deste e a organização de seus órgãos; é nela que se acham as *normas fundamentais* de Estado, e só nisso se notará sua superioridade em relação às demais normas jurídicas”.

Acontece que a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, permitiu aos servidores públicos fazer a travessia para a outra margem da história, reconhecendo a greve, enquanto direito com *status* constitucional. Não vedou esse

³ MUNIZ, J. de O. (1999), *op. cit.*, p. 43.

⁴ ZACCHI, J. M. *Op. cit.*

⁵ SILVA, J. A. da (2011), *op. cit.*, p. 45.

direito, pelo contrário, o reafirmou! O que ocorreu foi a vedação do direito de greve dos policiais militares, inclusive o direito à sindicalização, silenciando a Carta Magna no tocante aos policiais civis.

A greve, uma das manifestações coletivas mais contundentes da sociedade atual, não surgiu com as associações patronais, mas originou-se essencialmente do movimento operário em busca do atendimento às suas reivindicações. Os trabalhadores tentavam, ao utilizar seu bem mais precioso – o trabalho –, fazer frente à exploração trabalhista e, assim, conquistar melhores condições de trabalho e de vida. No entanto, apesar de o direito de greve ser um dos mais eficazes instrumentos de pressão sindical, é extremamente limitado quando exercido por trabalhadores de setores considerados estratégicos para a sociedade. Alguns argumentos procuram justificar certas limitações à categoria dos servidores públicos civis, pela natureza da atividade que prestam: suas funções justificam mais obrigações do que as do setor privado, e conseqüentemente, mais limitações às liberdades públicas.

Observa Gláucio Ary Dillon Soares⁶ que, o direito de greve tem duas dimensões muito diferentes: um instrumento de barganha com os empregadores e ações que prejudicam terceiros, inclusive a população em geral. Logo, a primeira dimensão é geralmente aceita e não impede a legitimidade das greves, mas a segunda, torna as greves de policiais menos legítimas. “É mais dificilmente aceito do que o de trabalhadores de setores cuja paralisação não acarreta transtornos à cidadania”.

Esclarece o advogado Ives Gandra Martins⁷, que a função do servidor público oferece mais obrigações e menos direitos que na atividade privada, afirmando que “o servidor é antes de tudo um servidor da comunidade e não um servidor de si mesmo, sendo seus direitos condicionados aos seus deveres junto à sociedade.” Acrescenta, ainda, que a proibição do direito de greve, prevista expressamente para os militares das Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica), seria um princípio implícito para todas as forças componentes do elenco de agentes de segurança, dentre os quais se enquadram os policiais civis.

⁶ SOARES, G. A. D. A Greve da Ordem. In: ZAVERUCHA, J. [et al.]. (Orgs.). **(In) Segurança pública e a ordem social**. Recife: Universitária da UFPE, 2007, p. 13-14.

⁷ MARTINS, I. G. da S. **Greve no serviço público**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_31/artigos/greve_serpublico.htm>. Acesso em: 28 nov. 2009; O direito da sociedade de ter segurança. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 15 nov. 2008. Opinião, p. A3.

O advogado Egon Bockmann Moreira⁸, especialista em Direito Constitucional, tomando como base o artigo 142 da Constituição do Brasil e o artigo 11 da lei nº. 7.783/1989, argumenta que o direito de greve é vedado a funções públicas relacionadas à segurança e à saúde, por serem consideradas essenciais à sociedade, podendo, com a sua ausência, colocar a vida de outros em risco.

Ora, assim como os trabalhadores do setor privado, têm os servidores públicos interesses coletivos, anseiam por salários capazes de prover o sustento e a condição social, normas seguras e razoáveis de trabalho, garantias de respeito à dignidade. Mas suas reivindicações devem pautar-se pelas que defendem os demais grupos de assalariados, de modo que lhes deem legitimidade, sem comprometer a receita em detrimento de obras e serviços essenciais, que não podem ser adiados ou interrompidos. Em 1925, tentando explicar os transtornos das profissões, Elysio de Carvalho⁹ já dizia que:

Não há modo de vida, não há carreira, ofícios, profissão mecânica ou liberal, que sejam isentos de perigos e inconvenientes graves; explosões, desabamentos, insolações, acidentes traumáticos, contágio de doenças, vigílias, cuidados deprimentes, pesadas responsabilidades. Tais são, entre muitos, os males inerentes à maioria das profissões, e de todo o ponto inevitáveis.

Os 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. É certo, contudo, que, entre os serviços públicos, há alguns que a coesão social exige não deixe de ser prestados em sua totalidade.

Portanto, constrangedor é querer sustentar que o ofício público, e a finalidade de servir a sociedade, venham justificar divisões sociais cada vez mais acentuadas, com injustiça e negação de direitos essenciais para o pleno exercício da liberdade sindical ao conjunto dos trabalhadores dos serviços públicos, em especial, dos servidores policiais. Eis que se vislumbra, distintamente, o dever para com a coisa pública e o poder de exercer as liberdades fundamentais básicas.

⁸ **Paralisação da Polícia Militar em Roraima.** Disponível em: <<http://180graus.brasilportais.com.br/geral/imprimir/greve-da-policia-militar-em-rorai...>>. Acesso em: 04 set. 2010.

⁹ CARVALHO, E. de. O tipo do “detetive” do século XX. In: **Revista Vida Policial.** Rio de Janeiro: 26 de dezembro de 1925, Ano I, Nº. 42 (Introdução).

Concorda-se com o juiz federal Marcus Orione Gonçalves Correia¹⁰ quando – em sentido contrário aos advogados acima mencionados – sustenta que, por não haver diferença quanto à essencialidade de serviços públicos como saúde, educação ou segurança, não se justificaria uma diferença de tratamento entre os seus prestadores. Por essa razão, assim como ocorre com os servidores públicos civis, o direito de greve também deveria ser assegurado aos policiais civis, ainda que não fosse admitido o uso de armas e houvesse a necessidade de uma ponderação com outros valores constitucionalmente assegurados. Tratando dessa problemática e do estado de emergência em que se encontram as instituições policiais brasileiras, esse magistrado explica que as Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica) seriam as únicas impossibilitadas de exercer o direito de greve, por se encontrarem na defesa da soberania nacional.

Portanto, as constantes reivindicações das Polícias, Civil e Militar, por uma polícia bem equipada, devidamente remunerada e trabalhando em condições dignas “não deve ser vista como exigência egoísta de grevistas. Trata-se da busca da eficiência na atuação administrativa (CF, art. 37) e da satisfação do interesse público no serviço prestado com qualidade”¹¹.

Está-se diante do silêncio eloquente do legislador. De fato, ainda não foi promulgada lei específica, para estabelecer as condições de greve dos servidores públicos, persistindo a mora legislativa, motivo pelo qual o Sindicato dos Servidores Policiais Civis do Estado do Espírito Santo (Sindpol/ES) ingressou, no ano de 2002, com um mandado de injunção coletivo perante o STF, para que se manifestasse a respeito. O Sindpol/ES pretende que seja garantido, aos seus associados, o exercício do direito de greve do servidor público. A resposta, porém, só veio cinco anos depois [!], com o julgamento do referido mandado em 25 de outubro de 2007.

Para suprir a omissão legislativa e assegurar o direito de greve aos servidores públicos civis, o STF, em sede de Mandado de Injunção nº. 670¹², decidiu estender a aplicação da lei nº. 7.783/1989 ao setor público, até que seja colmatada,

¹⁰ CORREIA, M. O. G. A viabilidade constitucional da greve. O direito de greve deve ser garantido aos policiais? Sim. **Folha de São Paulo**. São Paulo, sábado, 15 nov. 2008, p. A3.

¹¹ *Ibid.*

¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção nº. 670 - 9/ES. Impetrante: Sindicato dos Servidores Policiais Civis do Estado do Espírito Santo (Sindpol/ES). Relator originário: Ministro Maurício Corrêa. Ementário nº 2339 - 1. **Diário Oficial da Justiça da União**, Seção I, Brasília (DF), 25 out. 2007.

pelo Congresso Nacional, a lacuna normativa decorrente da inconstitucional falta de edição da “lei específica” a que se refere o inciso VII, do artigo 37 da Constituição.

Sete dos onze ministros do STF decidiram que dispositivos da lei nº. 7.783/1989, a qual rege o exercício do direito de greve dos trabalhadores da iniciativa privada, também valem para as greves do serviço público. “Votaram nesse sentido os ministros Gilmar Mendes, Eros Grau, Celso de Mello, Sepúlveda Pertence, Carlos Ayres Britto, Carmen Lúcia e César Peluso”¹³. Esse veredicto resolve, de forma provisória, o problema da greve no serviço público brasileiro, mas em nada alterou o impasse dos policiais.

Não parece suscetível de recriminações, a recorrência ao regime vigente no segmento privado, como referência legal ao tratamento das greves em órgãos públicos. Ao contrário, no artigo 9º da lei nº. 7.783/1989 há disposições que podem evitar os excessos frequentes na interrupção dos trabalhos, em áreas sensíveis da Administração. É evidente que a iniciativa da Suprema Corte tem caráter temporário. Valerá até a entrada em vigor da legislação que aguarda, nas serventias da Câmara dos Deputados, o momento da deliberação legislativa. Contudo, ministros sinalizam entendimento de que – policiais civis – não podem fazer greve¹⁴.

Na conclusão do julgamento do referido mandado, ressaltou-se que a Corte, afastando-se da orientação inicialmente perfilhada, no sentido de estar limitada à declaração da existência da mora legislativa, para a edição de norma regulamentadora específica, passou, sem assumir compromisso com o exercício de uma típica função legislativa, a aceitar a possibilidade de uma regulação provisória pelo próprio Poder Judiciário.

O presidente do STF, à época o ministro Gilmar Mendes, asseverou que a inércia do Poder legislativo, em regular o direito de greve dos servidores públicos, acabou por gerar uma preocupante realidade, na qual se observam inúmeras greves ilegais com sérias consequências para o Estado de Direito. Concluiu que, diante desse contexto, considerando ainda o enorme lapso temporal dessa inércia, não resta alternativa para o Poder Legislativo, quanto a decidir pela regulação ou não do tema, e que cabe, por sua vez, ao Poder Judiciário, intervir de forma mais decisiva, de modo a afastar a inoperância de suas decisões em mandado de injunção, e atuar

¹³ Disponível em: <<http://bl132w.blu132.mail.live.com/mail/ReadMessageLight.aspx?Aux=4%7c%8C...>>. Acesso em: 23 ago. 2009.

¹⁴ **Ministros sinalizam entendimento de que policiais civis não podem fazer greve.** Disponível em: <<http://www.apesp.org.br/Imprensa/newlette22-05-09.html>>. Acesso em: 07 nov. 2009.

também nos casos de omissão do Poder Legislativo, tendo em vista as balizas constitucionais que demandam a concretização do direito de greve a todos os trabalhadores.

Já o ministro Ricardo Lewandowski proferiu voto no sentido de garantir o exercício do direito de greve aos servidores policiais civis, asseguradas por esse a prestação de serviços inadiáveis, devendo o Tribunal de Justiça e o governo do Estado, respectivos, abster-se de adotar medidas que inviabilizem ou limitem esse direito, tais como suspensão e desconto dos dias parados ou a imposição de multa pecuniária diária. Contudo, entendeu inviável o emprego da lei nº. 7.783/1989 para autorizar-se o exercício desse direito por parte dos aludidos servidores, por não vislumbrar, no caso, semelhança relevante entre a greve na esfera pública e a no âmbito privado, que autorize o emprego de analogia.

Outra discussão travou-se em maio de 2009, no julgamento da Reclamação nº 6.568¹⁵, ajuizada no STF pelo governo do Estado de São Paulo, que questionava uma decisão do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) na greve dos policiais civis do Estado, suspensa em novembro de 2008. Na época, o TRT autorizou os profissionais da Polícia Civil a prosseguirem com a greve, desde que mantivesse 80% do efetivo trabalhando. Os ministros, no entanto, se dividiram sobre a possibilidade de que a proibição ao direito de greve, hoje limitada aos policiais militares, seja estendida a essa categoria. E alguns deles sinalizaram que a Polícia Civil não deve fazer greve.

A proposta foi apresentada pelo relator da reclamação, ministro Eros Grau, que citou a jurisprudência das Cortes Constitucionais da Espanha, França e Itália, que proíbem a greve no setor, sob o fundamento de que se trata de um setor essencial, que visa a proteger direitos fundamentais, do cidadão em geral, garantidos nas respectivas Constituições. Salientou, ainda, que existem serviços públicos nos quais a coesão social exige a prestação em sua totalidade, especialmente os desenvolvidos por grupos armados. Para este efeito, os serviços prestados pela Polícia Civil ocupam posição análoga aos dos militares, em relação aos quais a Constituição proíbe a sindicalização e a greve. Com base neste entendimento, o ministro considerou que o direito de greve não se aplica aos

¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº. 6.568 - 5/São Paulo**. Interessado: Sindicato da Polícia Civil do Estado de São Paulo e outros. Relator: Ministro Eros Grau. Ementário nº 2375 - 2. Brasília (DF), 21 maio 2009.

policiais civis, muito embora a Constituição assegure esse direito ao servidor público civil.

O ministro Gilmar Mendes comunga do mesmo entendimento e, citando José Joaquim Gomes Canotilho, observou que “quem exerce parcela da soberania não pode fazer greve”¹⁶, incluindo os policiais civis nessas categorias. Ressaltou a importância de consignar a posição da Suprema Corte e disse que esta é uma sinalização de que, em um próximo julgamento de mandado de injunção, a Suprema Corte poderá pronunciar-se em definitivo sobre a proibição.

Por outro lado, o ministro Carlos Ayres Britto¹⁷, ao comentar as considerações feitas pelos ministros, Eros Grau e Gilmar Mendes, quanto à proibição do direito de greve para as Polícias Civis, faz interessante reflexão:

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 para 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. [Grifo nosso].

A verdade é que o sindicalismo policial não é visto com bons olhos pelo Estado, não havendo sinais iminentes de mudança. As organizações sindicais dos servidores públicos policiais civis, somente têm o direito de fragmentar-se, sob a falsa ideia de liberdade. Em um país como o Brasil, a liberdade é, com efeito, um magnífico e poderoso instrumento, mas se, na atual situação, se falasse a um policial de liberdade, este responderia pelo refrão do Hino da Proclamação da República: “*Liberdade! Liberdade! / Abre as asas sobre nós / Na luta, na tempestade / Dá que ouçamos tua voz*”¹⁸. O exercício do direito de greve para a classe policial ainda continua sendo um sonho, se não impossível, difícil de realizar.

A liberdade sindical continua relativizada e a atuação dos movimentos sindicais ainda não usufrui de toda a abertura recomendada pelo regime democrático, haja vista que a norma constitucional, que prevê o direito de greve no

¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº. 6.568 - 5/São Paulo**, p. 762.

¹⁷ *Ibid.*, p. 757.

¹⁸ Letra: José Joaquim de Campos da Costa de Medeiros e Albuquerque. Música: Leopoldo Américo Miguez. Diário Oficial. 21 jan. 1890. In: **Hinos oficiais e canções patrióticas do Brasil**. Porto Alegre: Rigel do Brasil, 1997.

serviço público, é de eficácia limitada. Desta forma, tem-se o direito, mas seu exercício, por ora, está inviabilizado. A regulamentação desse direito no âmbito do serviço público hiberna, no Congresso Nacional, há 24 (vinte e quatro) anos.

Defendem alguns magistrados, diante da longa e continuada omissão do Estado, que, tendo os policiais civis o direito de greve, esta seria regida pela legislação ordinária, lei nº. 7.783/1989, que garante o direito de greve no âmbito privado da economia; mas a grande maioria ainda as condena e julga ilegais, como logo se verá, nas referências das greves de policiais civis ocorridas nos diversos Estados da Federação brasileira, na última década (2001 a 2011).

Como não pode haver retrocessos nas conquistas dos policiais, cumpre aos operadores do Direito do Trabalho tratar da questão hodierna, procurando a solução mais humana, baseada em critérios de justiça e de adequação social, no sentido de identificar, analisar e discutir esses problemas, no âmbito da dogmática jurídica, pela identificação dos valores que animam o ordenamento positivo. Contudo, a tarefa mais importante incumbe ao próprio Estado-nação, que adota o modelo democrático de Direito, do qual adveio a proteção legal dos policiais. É preciso, pois, evitar que a lei se torne papel vazio, deslegitimando, assim, todo o impulso democrático para mudança.

Não é pretensão desta Tese situar a greve na dimensão dos direitos humanos, mas é possível afirmar que, a partir do momento em que a greve passa a ter sede nas Constituições dos países ocidentais, tal como ocorre nos ordenamentos jurídicos do Brasil e da Espanha, passa a ser considerada um direito fundamental dos trabalhadores. Trata-se, pois, a partir daí, de um direito fundamental que se insere na moldura das chamadas dimensões dos direitos humanos.

Como se trata de direito humano fundamental, não pode haver distinção entre trabalhador do setor privado e do setor público. E, neste particular, sem dúvida, é arbitrário separar as categorias especializadas na salvaguarda da segurança pública, daquelas encarregadas de serviços essenciais à comunidade, salvo quando o próprio ordenamento jurídico dispuser em contrário, tal como ocorre, no sistema brasileiro, com o servidor público policial militar.

5.2 GREVE DOS SERVIDORES POLICIAIS CIVIS ESTADUAIS

Depois da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, a mobilização da classe policial se fortaleceu e, nos últimos anos, as greves de policiais são extraordinariamente frequentes, em quase todos os Estados brasileiros, especialmente, entre as Polícias Civis estaduais, que estão vivendo um dos momentos mais delicados em seus 200 anos de história.

O direito à sindicalização proporcionou, aos membros dessa Corporação, uma nova visão de como devem se portar frente à sociedade a que servem, tornando-os cada vez mais conscientes de sua importância para a preservação do Estado democrático de Direito, bem como da questão do significado da greve e da maneira de realizá-las, e de qual deve ser a sua atitude diante delas. A organização sindical, segundo interesses comuns, é cada vez mais uma necessidade nas sociedades modernas, face às graves crises nacionais e globais a que se assiste. No mundo do trabalho, um conjunto de trabalhadores tem mais força para agir do que cada um por si, individualmente.

Na última década, as manifestações grevistas no seio das Polícias Civis passaram por um processo de contágio, principalmente pelo fato de que os anseios eram os mesmos, em quase todo o território nacional. As sucessivas greves aconteceram em graus diversificados, de forma crescentemente agravada, em sequência ou quase ao mesmo tempo, em vários Estados do Brasil, demonstrando, com isso, que “os excluídos já não podem mais esperar”¹⁹.

A Tabela 1 indica os anos e meses em que ocorreram greves das Polícias Civis estaduais, por Estado e Região geográfica, no período de 2001 a 2011. É possível verificar que, de um modo geral, no período considerado, a participação das Polícias Civis das Unidades Federativas (UF's), em greves, foi polarizada nos anos de 2008, 2010 e 2011. Notadamente em 2008 e 2010, houve a participação de todas as Polícias Civis, nos meses de dezembro e abril, respectivamente; em 2011, foi constatada participação apenas das regiões Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste, em períodos dispersos, compreendidos entre os meses de fevereiro a setembro.

¹⁹ GOMES, D. G. P. *Op. cit.*, p. 25.

A seguir, é apresentada a síntese dos movimentos grevistas, ocorridos por região geográfica do Brasil, bem como a descrição dos aspectos mais relevantes das diferentes greves, por ano de ocorrência.

Para a região Centro-Oeste, há registro de greve nos anos de 2008 (com a participação de todos os seus entes federativos, no mês de dezembro), 2010 (concentradas nos meses de abril e maio, com a participação de todas as UF's) e 2011 (apenas para o Distrito Federal e Mato Grosso).

Na Região Norte, a participação foi incipiente durante o período considerado, destacando-se apenas o ano de 2010, com indicação de greve em todos os Estados, no mês de abril.

A Região Sul apresenta registro de greve pontual, no anos de 2004, para o Rio Grande do Sul. Em 2008 e 2010, todas as Polícias Civas dos entes federativos dessa região participaram da greve, nos meses de dezembro e abril, respectivamente.

Na Região Sudeste, participação pouco expressiva, destacada nos períodos de 2008 e 2010, com a participação de todos Estados, nos meses de dezembro e abril, respectivamente.

A Região Nordeste apresenta-se como aquela com o maior nível de participação dos entes federados, em praticamente em todos os anos, exceto em 2005, onde não houve registro de greve para nenhum Estado. Dentre todas as Polícias Civas dos Estados brasileiros (e não apenas da Região), destaca-se a da Paraíba como a que mais decretou greve nos últimos dez anos e, também, a que “percebe um dos mais baixos vencimentos de polícia da Federação”²⁰.

Ano de 2001

No Estado de Pernambuco, os integrantes da Polícia Civil decidiram entrar em greve no dia 03 de julho de 2001, com aproximadamente 80% de adesão à greve. Apenas o IML e algumas delegacias permaneceram de plantão. Das mais de 200 delegacias do Estado, apenas 16 – sendo quatro na região metropolitana – estavam funcionando para atender emergências. A categoria reivindicava reajuste de 28% em seus vencimentos, por meio do aumento do menor salário-base, de

²⁰ Órgão oficial do Sindicato dos Servidores da Polícia Civil do Estado da Paraíba. **Folha do SSPC/PB**. Ano III, Nº 16, João Pessoa (PB), abr./maio, 2000.

74,28 para 180 reais; a nomeação de 1.600 policiais aprovados no concurso público realizado em 1998; e o pagamento da jornada extra de segurança em forma de abono²¹.

O juiz Luiz Fernando Lapenda Figueiroa, numa decisão que surpreendeu os próprios grevistas, considerou “legal a greve dos policiais”. Para esse magistrado, não ficou demonstrado perigo de dano irreparável à segurança pública, porque a greve não paralisou todo o sistema policial do Estado, não existindo, portanto, risco à população, já que o policiamento ostensivo, preventivo e repressivo é atribuição específica da PM. Em seu despacho, afirmou, ainda, que o direito dos servidores à greve está previsto na Constituição da República Federativa do Brasil e que o Sindicato dos Policiais Civis do Estado de Pernambuco (Sinpol/PE) “fez a devida comunicação ao Estado e se comprometeu a manter os serviços essenciais”²², paralisando apenas os procedimentos investigativos e de elaboração de inquéritos.

Segundo o presidente do Sinpol/PE, Henrique Leite, “na história das greves policiais no Brasil nunca nenhum outro representante do Poder Judiciário tinha se posicionado dessa forma”²³. A decisão foi considerada como “algo inédito em relação à polícia, um reconhecimento que o movimento, além de legítimo, é legal”²⁴. Contudo, a Procuradoria Geral do Estado recorreu da decisão junto à Câmara de Férias do Tribunal de Justiça do Estado, que acatou o agravo, impetrado pelo governador, contra decisão judicial de primeira instância que havia decretado a legalidade do movimento.

O relator do processo, desembargador Jovaldo Nunes, negou liminar com pedido de reajuste e determinou a volta dos grevistas ao trabalho, sob pena de multa diária de 20 mil reais, argumentando que a segurança pública é serviço essencial e que a greve é ilegal, havendo jurisprudência nesse sentido, tanto no STF como no Superior Tribunal de Justiça (STJ)²⁵. O voto do relator foi seguido pelo desembargador Eloy de Almeida Lins. O único voto contrário foi o do desembargador Etério Galvão, que manteve a decisão do juiz de primeira instância. Porém, o presidente do Sinpol/PE disse que “o impasse só seria resolvido com

²¹ Policiais civis entram em greve em Pernambuco. **Folha Online**. 03 jul. 2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/utl95u32155.shtml>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

²² GUIBU, F. Justiça considera legal greve em PE. **Agência Folha** (Recife). Recife, 06 jul. 2001.

²³ Disponível em: <http://www.pernambuco.com/diario/2001/07/06/urbana4_0.html>. Acesso em: 23 ago. 2010.

²⁴ Justiça de PE considera greve legal. **O Povo**. Recife, 06 jul. 2001.

²⁵ Crise nos Estados. **O Estado de São Paulo**. 21 jul. 2001.

negociação, não adiantava o governo querer pressionar com base na ilegalidade do movimento”²⁶.

O movimento grevista, que teve início em 03 de julho, foi encerrado no dia 13 de setembro, após o governador elevar sua proposta de reajuste, de 10% para 13%; aceitar retirar as punições impostas aos grevistas e concordar em rediscutir os salários da categoria no ano seguinte. Com o acordo para a volta ao trabalho, os dias parados já descontados foram devolvidos em 72 (setenta e duas) horas; não houve confisco das contribuições sindicais para pagamento da multa diária de 20 mil reais estabelecida pela Justiça, mesmo tendo considerado o movimento ilegal.

Durante os 73 (setenta e três) dias de greve, 78 mil queixas deixaram de ser registrada nas 54 delegacias da Grande Recife, região mais afetada pelo movimento; 1.250 inquéritos não foram remetidos à Justiça. No IML, 2.560 exames traumatológicos e 415 sexológicos deixaram de ser realizados, sendo mantido apenas o serviço de recolhimento e liberação de corpos. No Instituto de Criminalística, o movimento impediu a perícia em 730 ocorrências. Aproximadamente 125 mil carteiras de identidade não foram emitidas²⁷. Oportuno é recordar que, entre os primeiros sindicatos de policiais do país, o Sinpol/PE é marcado, desde seu surgimento, em 1989, pela determinação e disposição em garantir os direitos dos policiais, preservando a autonomia e força da classe perante qualquer atuação governamental. Exemplo disso foi a paralisação recorde, em maio de 1998, quando a categoria realizou uma greve que durou 89 (oitenta e nove) dias²⁸, considerada a mais longa paralisação já feita por um órgão da segurança pública no Estado.

No Estado da Bahia, após duas semanas de negociações tensas com o governador, os integrantes da PC decidiram entrar em greve. A decisão foi tomada em uma assembleia geral que reuniu cerca de dois mil policiais²⁹. A categoria reivindicava aumento salarial de 100% e melhores condições de trabalho. A greve, que havia sido iniciada em 06 de julho, termina no dia 18, e os grevistas retornam ao trabalho, sem assinar o acordo salarial proposto, na ocasião, pelo governador, já

²⁶ **Justiça revê decisão e decreta greve da polícia de PE ilegal.** Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/arquivo/nacional/2001/not20010709p32629.htm>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

²⁷ Segundo o levantamento feito pelo Sinpol/PE. **Folha Online.** Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/utf195u36977.shtml>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

²⁸ GUIBU, F. *Op. cit.*

²⁹ FRANCISCO, L. Policiais civis e militares param na Bahia. **Agência Folha.** Salvador, 06 jul. 2001.

que a intenção era voltar a negociar no final do ano, o que não aconteceu. Contudo, os policiais foram “contemplados com aumento de 21% em seus vencimentos”³⁰.

Durante os festejos do feriado de 09 de julho de 2001, os policiais civis e militares de São Paulo, realizaram um “Ato Ecumênico” na Praça da Sé, centro da Capital, em protesto contra o aumento salarial divulgado pelo governador Geraldo Alckmin, que concedeu, às polícias, reajustes diferenciados de outras categorias do funcionalismo estadual. Era o início de um novo tempo, pois, pela primeira vez na história, as Polícias Civis e Militares fizeram uma reivindicação salarial unificada. As categorias reivindicavam um reajuste de 41% no salário-base. O governador “ofereceu de 6% a 10% no salário e de 30% no piso”³¹. O evento, cujo objetivo era mostrar para o governador que a categoria estava aberta à negociação, contou com o apoio da Força Sindical e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) de São Paulo, que consideravam justa a reivindicação. Em nota, a OAB disse entender que a situação da categoria estava se tornando cada vez mais grave e poderia colocar em risco a segurança pública. A Associação de Cabos e Soldados da Polícia Militar do Estado informou que os praças da PM e os operacionais da PC não recebiam aumento desde julho de 1997. Já os oficiais e delegados estavam sem reajuste desde dezembro de 1994³².

No dia 26 de julho de 2001, a PC do Estado do Piauí decidiu, em assembleia geral, comandar uma greve por aumento de salário, abonos de férias atrasados e um plano de cargos e salários para a categoria. Os grevistas fizeram piquetes nas delegacias, onde era reduzida a adesão à greve e que estavam funcionando parcialmente. No dia 30, os policiais grevistas seguiram em passeata até o Palácio de Karnak, sede do governo estadual, para tentar uma audiência com o governador Francisco Moraes. No dia 31, “os policiais grevistas retornaram ao trabalho, depois que o governo atendeu a todas as suas reivindicações”³³.

³⁰ FILOCRE, L. de A. **Polícia militar, segurança ou ameaça?** Belo Horizonte: Armazém de Idéias, 2004, p. 209.

³¹ Crise nos Estados. **O Estado de São Paulo**. 21 jul. 2001.

³² BUOSI, M. Policiais fazem ato em São Paulo e têm apoio da Força e da OAB. **Folha Online**. 20 jun. 2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u31447.shtml>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

³³ Governo atende reivindicações e Polícia Civil do Piauí encerra a greve. 31 jul. 2001. **Agência Folha**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u34061.shtml>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

No Estado de Alagoas, os integrantes da PC decidiram deflagrar greve a partir do dia 18 de julho de 2001. Apesar de a Justiça do Estado julgá-la ilegal³⁴, os policiais continuaram com o movimento.

Em assembleia geral, realizada na Praça do Operário, em Belém, a PC do Pará decidiu deflagrar greve, que teve início no dia 25 de julho de 2001 e atingiu praticamente todo o efetivo, 98% dos 2.652 policiais civis do Estado do Pará. Reivindicava-se reajuste entre 18% e 55% nos salários dos delegados, escrivães e investigadores. Segundo o diretor da Associação dos Delegados, Justiniano Alves Júnior, a categoria manteve em serviço 30% do efetivo. O IML funcionou normalmente, já que, por lei, peritos não fazem parte do “Quadro da Polícia Civil” do Estado³⁵. Registre-se, por oportuno, que, em 2000, os policiais ficaram 11 (onze) dias em greve e acabaram recebendo um reajuste de 70% sobre o salário-base.

No Estado do Rio Grande do Norte os policiais deflagraram greve, durante o mês de julho de 2001. A maioria das investigações foi suspensa. Funcionavam apenas os serviços de expedição de documentos, atendimento a flagrantes e do IML. O Sindicato dos Policiais Civis e Servidores da Segurança Pública do Estado Rio Grande do Norte (Sinpol/RN) exigia que o governador voltasse atrás, no projeto de extinguir a indexação das gratificações, o que as transformaria em valores absolutos que não teriam variações com reajustes salariais. “Trata-se de uma questão de direito adquirido”³⁶, afirmou a presidente do Sinpol/RN, Vilma Marinho César.

Ano de 2002

Em janeiro de 2002, na Bahia, “3.080 policiais civis, entre delegados, agentes e escrivães, das 22 delegacias de Salvador decidiram entrar em greve”³⁷. A pauta de reivindicações era a mesma da PM, que também havia paralisado suas atividades. Eles exigiam que o governador voltasse a negociar um piso de 1.200 reais, para as duas Corporações. Além disso, a categoria também pedia a soltura

³⁴ Crise nos Estados. **O Estado de São Paulo**. 21 jul. 2001.

³⁵ Policiais civis do Pará suspendem greve para negociar com o governo. **Folha (Belém)**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/utl95u33722.shtml>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

³⁶ Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/utl95u36078.shtml>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

³⁷ Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/utl95u43556.shtml>>. Acesso em: 30 ago. 2011.

dos líderes do movimento da PM, ocorrido em julho de 2001 – tenente Ewerton Uzeda e sargento Isidório Santana – e a reintegração dos militares excluídos. O presidente do Sindicato dos Policiais Civis do Estado da Bahia (Sindpoc/BA), Crispiniano Daltro, declarou que os “5.016 policiais civis da Bahia estavam mobilizados”. Os delegados permaneceram nas delegacias, para atender apenas os casos de flagrante.

Os policiais do Estado do Espírito Santo entraram em greve no dia 14 de maio de 2002. As ocorrências não estavam sendo registradas e as investigações foram suspensas. Somente serviços de emergência, como recolhimento e liberação de corpos e perícia, foram mantidos. Segundo o presidente do Sindpol/ES, José Rodrigues Camargo, “90% dos policiais da Grande Vitória aderiram à paralisação”³⁸. Os policiais estavam, há sete anos, sem correção de seus vencimentos, por isto reivindicavam o mesmo aumento dado aos policiais militares, 38%. “O governador do Estado conseguiu medida liminar para impedir a greve. A decisão atingiu o sindicato em sua receita de sustentação, impondo-lhe multa de dez mil reais por dia de paralisação”³⁹. As negociações, mantidas com o secretário da Segurança Pública, duraram mais de dois meses, sem resultado. Finalmente, a greve foi considerada legal pela Justiça do Estado.

No Rio Grande do Norte, cerca de 400 policiais entraram em greve no dia 02 de julho de 2002. Em Natal, Capital do Estado, os policiais realizavam apenas os trabalhos de autuação em flagrante. A categoria reivindicava gratificação de interiorização, transferência de presos das delegacias para presídios provisórios, vale-refeição e restituição da gratificação de representação da Polícia Judiciária, que correspondia a 120% do salário-base do policial e que vinha sendo pago desde 1995⁴⁰.

Ano de 2003

No dia 15 de janeiro de 2003, em assembleia geral realizada no Sindicato dos Funcionários da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (Sinpol/RJ), os

³⁸ Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/arquivo/cidades/2002/not20020514p17260.htm>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

³⁹ AROUCA, J. C. (2003), *op. cit.*, p. 869.

⁴⁰ Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/arquivo/nacional/2002/not20020702p53312.htm>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

policiais fluminenses decidiram entrar em greve. Eles exigiam, do governo estadual, o reescalonamento salarial, o que compensaria o valor da Gratificação Especial de Atividade (GEAT), retirada pelo governador em maio de 2001, e concedida apenas aos policiais militares, bombeiros e delegados da PC. Com o movimento grevista, os policiais estavam obrigados a efetuar apenas os procedimentos relativos à remoção de cadáveres e à elaboração de autos de prisão em flagrante, mantendo “30% do efetivo, dos cerca de 10.500 policiais, como exige a legislação trabalhista, para garantir a ordem pública e segurança das instalações governamentais”⁴¹.

No dia 30 de maio de 2003, os policiais do Estado de Alagoas realizaram uma assembleia geral e decidiram deflagrar greve a partir do dia 1º de junho. A categoria reivindicava aumento salarial de 38%, mas a proposta oferecida pelo governador Ronaldo Lessa foi de 3%. Parados a mais de 20 dias, os policiais ameaçam fechar a bomba de combustível que abastece os carros da Delegacia de Roubos e Furtos a partir do dia 18 de junho de 2003⁴².

No dia 16 de junho de 2003, os policiais do Rio Grande do Norte entraram em greve reivindicando a aprovação de uma lei orgânica; reajuste salarial e a transferência de cerca de 580 presos, instalados em delegacias da região metropolitana de Natal, para presídios. O movimento grevista durou 47 (quarenta e sete) dias⁴³.

Ano de 2004

Na Capital e em diversos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul, foram organizados atos públicos para a deflagração da greve da PC, que teve início no dia 22 de março de 2004, logo depois da assembleia geral unificada, realizada em Porto Alegre, que contou com a participação de mais de três mil policiais, além dos servidores do Instituto Geral de Perícias e da Superintendência de Serviços Penitenciários. As entidades que organizaram o movimento aprovaram a abertura de uma conta-corrente para o fundo emergencial, solicitando doações espontâneas em dinheiro, com a finalidade de custear gastos com material de divulgação e eventuais

⁴¹ Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/esportes,greve-de-policiais-civis-pode-atrapalhar-seguranca-no-pan,14545,0.htm>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

⁴² Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u76961.shtm>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

⁴³ *Ibid.*

viagens dos dirigentes. Foram distribuídos panfletos, camisetas, faixas e cartazes por todos os recantos. As repartições policiais mantiveram 30% do efetivo trabalhando. Registravam-se, apenas, “as ocorrências de homicídio, latrocínio, suicídio, estupro, atentado violento ao pudor, lesão corporal grave e crimes que envolvam risco iminente a crianças e adolescentes”⁴⁴. Os agentes de investigação deveriam comparecer aos locais de trabalho para informar à sociedade as razões da greve, que foi considerada legal pela Justiça do Estado.

No Estado de Minas Gerais, a PC deflagra greve no dia 03 de junho de 2004 reivindicando reposição salarial. O governador Aécio Neves solicitou reforço do Exército para o policiamento das ruas e entrou com uma Ação Civil Pública contra o movimento. O magistrado José Eustáquio Lucas Pereira, considerou a greve ilegal e inconstitucional, e, embora reconhecendo a justeza da reivindicação salarial, determinou que as 13 entidades grevistas retornassem ao trabalho, decretando multa diária de 100 mil reais para cada entidade que descumprisse a decisão. Na avaliação da Advocacia Geral do Estado, confirmada pela decisão judicial, “a paralisação é inconstitucional, já que a Constituição Federal proíbe expressamente a paralisação de policiais militares e não autoriza a Polícia Civil a fazer greve, por considerá-la prestadora de serviço essencial”⁴⁵.

A PC do Estado de Alagoas também decretou greve. No dia 12 de junho de 2004 os policiais grevistas acamparam na Praça dos Martírios, onde realizaram um “café da manhã” em frente ao Palácio Floriano Peixoto, sede do governador, com o objetivo de chamar a atenção da população para a sua luta, que reivindicava uma reposição salarial de 35% referente às perdas dos últimos dois anos. A greve foi considerada legal pela Justiça do Estado.

Considerando as repetições de movimentos grevistas das Polícias Cíveis estaduais, em 29 de novembro de 2004, já na gestão do presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, para atender às necessidades emergenciais dos Estados, em questões onde se fizerem necessárias a interferência maior do Poder Público ou for detectada a urgência de reforço na área de segurança, foi criada a Força

⁴⁴ Disponível em: <<http://www.ugeirm.com.br/?secao=comunicacao&pagina=noticias&id=132>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

⁴⁵ Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2004-06-06/juiz-considera-ilegal-greve-de-policiais-civis-e-militares-em-minas-gerais>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

Nacional de Segurança Pública (FNSP)⁴⁶. Assim sendo, ela é acionada quando um governo estadual solicita intervenção federal, em caráter de urgência, para agir em situações de emergência na segurança pública, que perigam sair do controle das forças de segurança locais. A FNSP é um programa brasileiro de cooperação de segurança pública, formada por policiais e bombeiros pertencentes às Polícias Militares e aos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados-membros, indicados pelas respectivas Secretarias de Segurança Pública.

Ano de 2005

No ano de 2005 não se tem notícias de greve de policiais civis.

Ano de 2006

Em fevereiro de 2006, a PC do Rio Grande do Norte entra em greve. Entre as reivindicações, a retirada de cerca de 1.500 presos das delegacias do Estado e jornada de trabalho de seis horas seguidas. Segundo o Sinpol/RN, os grevistas representaram 80% a 90% dos policiais da Capital e 50% no interior. A greve durou quase dois meses.

Em 27 de março de 2006, a PC do Rio de Janeiro entra em greve. Somente 30% do efetivo permaneceram trabalhando, para garantir o atendimento dos serviços considerados de emergência, como flagrantes e liberação de guias para remoção de cadáver. A categoria reivindicava a incorporação de uma gratificação destinada aos servidores da Secretaria da Segurança Pública do Estado, que já era

⁴⁶ BRASIL. **Decreto nº 5.289, de 29 de novembro de 2004**. Disciplina a organização e o funcionamento da administração pública federal, para desenvolvimento do programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública, e dá outras providências. A FNSP foi idealizada pelo então ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos. É coordenado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), do Ministério da Justiça. Sua unidade de elite é o Batalhão Escola de Pronto Emprego (Bepe), com sede em Luziânia (Goiás). Seu efetivo treina com unidades de elite do Brasil e do exterior, podendo ser empregado no policiamento ostensivo ou em operações policiais especiais, em qualquer parte do Brasil. “Entre os policiais voluntários, são escolhidos aqueles que mais se destacam, devendo ter entre 25 e 40 anos de idade e possuir, no mínimo, cinco anos de experiência profissional, além de ter disponibilidade para ser convocado pelo período de 90 dias, em data indeterminada, e ter recebido o conceito ‘muito bom’ no teste de aptidão física. Os policiais que compõem a tropa de elite da FNSP, após treinamento ou atuação, se reintegram às suas respectivas funções, em seus Estados. Dos 7.676 policiais que compõem a FNSP, 582 são mulheres.” Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ7C55F195ITEMIDO3426B267B9F433CAB4E27A723369D83PTBRNN.htm>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

recebida por policiais militares, bombeiros e delegados da PC. A gratificação foi criada no ano de 2000 e suspensa, em 2001, para os policiais civis, sendo recuperada, depois, somente pelos delegados da PC.

De acordo com o presidente do Sinpol/RJ, Fernando Bandeira⁴⁷, o Rio de Janeiro tem um dos piores salários de policiais civis do país e, para suprir a baixa remuneração, grande parte dos profissionais opta por ter um trabalho extra. Assim, a gratificação pode significar um aumento de mais de 50% nos salários, dependendo da função. “A lei que autoriza o Poder Executivo a restabelecer a gratificação já foi aprovada na Assembleia Legislativa, mas depende do aval da governadora do Rio, Rosinha Matheus.” A categoria também reclamava do efetivo de policiais civis do Estado, que é menor do que o previsto em lei para atuar na área. A população é a maior prejudicada com a situação, pois com a falta de investigadores, os inquéritos não são concluídos, muitos crimes prescrevem e a Justiça não consegue responsabilizar os autores. “O percentual de inquéritos que não são concluídos é cerca de 80 a 90%”.

Na Paraíba, os policiais participaram de uma assembleia geral, convocada pelo Sindicato dos Servidores da Polícia Civil do Estado da Paraíba (SSPC/PB), realizada em João Pessoa, no dia 05 de abril de 2006. Cerca de 200 policiais, entre delegados, peritos, agentes e escrivães estiveram presentes e decidiram pelo indicativo de greve em todo o Estado⁴⁸. A categoria reivindicava melhores condições de trabalho; Plano de Cargos, Carreiras e Salários; aposentadoria com proventos integrais, por tempo de serviço, para quem tem o pré-requisito de, no mínimo, 20 anos de serviços prestados na polícia, além de 30 anos de serviços para os homens e 25 para as mulheres. Conseguiram negociar apenas um reajuste salarial e foram atendidos em suas reivindicações de ampliação do quadro de ascensão.

Em dezembro foi realizado, em Belo Horizonte, Capital do Estado de Minas Gerais, o *Encontro Nacional dos Policiais Civis*, coordenado pela Secretaria Nacional da Segurança Pública (Senasp), tendo como tema principal a “Modernização da Polícia Civil Brasileira.”

⁴⁷ BRENDLER, A. Policiais civis do Rio iniciam greve de cinco dias por gratificação e contratação de investigadores. **Agência Brasil**. Rio de Janeiro, 27 mar. 2006.

⁴⁸ BÉCHADE, M. J. Policiais civis ameaçam entrar em greve. **Correio da Paraíba**. Paraíba, 31 mar. 2006, Últimas A8.

Ano de 2007

Em maio de 2007, tem início a greve da PC do Estado do Amapá. O governador declarou que só negociaria se o movimento grevista fosse suspenso. No dia 04 de junho, os policiais resolveram aceitar a condição imposta pelo governador. Este, entretanto, não tomou nenhuma posição e os policiais retornaram ao movimento grevista no dia 20, após aguardarem por quase duas semanas uma resposta às suas reivindicações. Releva destacar que, desde o mês de abril, os policiais vinham promovendo manifestações de advertências, com ameaças de greve, reivindicando a regulamentação da Lei Orgânica da Polícia Civil, aprovada em 2005 pela Assembleia Legislativa do Estado. “Por enquanto a lei beneficia apenas os delegados e, embora os policiais tenham procurado o governador para negociar, não houve avanço”⁴⁹.

No dia 08 de maio de 2007, delegados de Polícia Civil do Estado da Paraíba paralisaram as atividades, por 24 (vinte e quatro) horas, em protesto pelos baixos salários. A categoria reivindicava⁵⁰ Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações; ascensão funcional e reajuste salarial. No dia 22 do mesmo mês, os policiais participaram de uma assembleia geral, realizada no auditório da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), em João Pessoa – que contou com a participação das categorias de delegados, peritos, agentes de investigação, agentes de telecomunicação, escrivães, papiloscopistas, necrotomistas, auxiliares de perito, e motoristas policiais – e decidiram, por maioria, pelo indicativo de greve em todo o Estado, a partir do dia 1º de junho. O comando de greve elaborou uma Instrução Normativa nº 001/2007⁵¹, disciplinando as diretrizes para o movimento grevista e estabelecendo a metodologia de trabalho. Segundo o presidente do SSPC/PB, Antônio Erivaldo Henrique de Sousa, “existem 1.800 policiais civis em todo o Estado. Desses, 320 são delegados”⁵². Dos restantes, 30% deveriam atender os casos emergenciais. As diligências e investigações ficaram suspensas. De acordo com o

⁴⁹ Disponível em: <http://www.folhadoamapa.com.br/index.php/site/comments/policiais_civis_reiniciam_greve/>. Acesso em: 23 ago. 2010.

⁵⁰ MEDEIROS, F. Delegados voltam às atividades, mas ameaçam greve. **O Norte**. João Pessoa (PB), 09 maio. 2007, Geral A6.

⁵¹ Policiais entram em greve por tempo indeterminado. **Jornal da Paraíba**. Paraíba, 1º jun. 2007, Geral 7.

⁵² Policiais paralisam atividades amanhã. **Jornal da Paraíba**. Paraíba, 14 jun. 2007, Geral 7.

jornal *Correio da Paraíba*⁵³, com a deflagração da greve, cerca de 300 delegacias de todo o Estado ficaram com atendimento limitado. As delegacias só atenderam as ocorrências de lavraturas de flagrantes, e o Instituto de Polícia Científica (IPC) realizou apenas as perícias de exames cadavérico e tóxico. Os policiais reivindicavam reajuste salarial; Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações; aposentadoria com proventos integrais; ascensão funcional e lei orgânica nacional da PC⁵⁴.

A categoria suspendeu a greve no dia 06 de junho, a pedido do secretário da Segurança Pública e Defesa Social do Estado, Eitel Santiago de Brito Pereira, “para que fossem retomadas as negociações, mas não houve avanços”⁵⁵. Insatisfeita com a falta de valorização remuneratória, rejeitando, por unanimidade, a contraproposta do governador – que ofereceu apenas o reajuste salarial de 150 reais, dividido em duas parcelas de 75, além de não contemplar os inativos e pensionistas –, no dia 15 a categoria decidiu retomar a greve. No dia 26, os representantes do governo, apresentaram novas propostas, como “acelerar a criação da lei que organiza a Polícia Civil; elaborar um projeto de lei para que a aposentadoria seja com proventos integrais e criar um projeto com abertura de novas vagas para ascensão profissional dentro da Polícia Civil”⁵⁶, além do reajuste que variava de 150 a 200 reais. No dia 27 de junho, a categoria decidiu pela suspensão da greve, para criar um clima favorável à retomada das negociações com o governador. De acordo com a Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social, “o salário dos policiais civis da Paraíba está na média nacional, sendo o 14^o no *ranking* dos Estados brasileiros, na frente de Rio de Janeiro e São Paulo”⁵⁷.

No Rio de Janeiro, cerca de 90% do efetivo da Polícia Civil aderiu à greve que começou no dia 09 de julho de 2007. Os policiais reivindicavam um aumento de 60% e uma gratificação que o Estado deixou de pagar à categoria desde 2001. “Esse benefício elevaria os salários dos inspetores em 70% em média”⁵⁸. O

⁵³ ALVES, J. Policiais civis podem entrar em greve amanhã. **Correio da Paraíba**. Paraíba, 31 maio 2007, Últimas A8.

⁵⁴ PARAÍBA. **Ata Deliberativa e de Ocorrências da Greve dos Servidores da Polícia Civil**. 3^a Região de Polícia Civil do Estado da Paraíba, 01 jun. 2007.

⁵⁵ Greve. **O Norte**. João Pessoa (PB), 16 jun. 2007, Últimas A10.

⁵⁶ MEDEIROS, F. Policiais civis se reúnem hoje para discutir propostas apresentadas pelo governo. **O Norte**. João Pessoa (PB), 27 jun. 2007, Últimas A8.

⁵⁷ Policiais paralisam atividades amanhã. **Jornal da Paraíba**. Paraíba, 14 jun. 2007, Geral 7.

⁵⁸ Disponível em: <<http://www.casodepolicia.com/2007/07/08/relembrando-a-policia-civil-nao-pede-aum...>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

governador Sérgio Cabral, disse achar absolutamente justo que a polícia reivindicasse melhoria salarial, mas que o momento não era propício. Segundo a diretora do Sinpol/RJ, Cheila Masioli, 30% do efetivo estavam trabalhando, como determinado pela lei, mas apenas as ocorrências mais urgentes estavam sendo registradas. “Os policiais civis, em 14 anos tiveram 17% de reajuste”⁵⁹.

Nos meses de agosto e setembro de 2007 a PC de Alagoas deflagrou greve. O Poder Judiciário do Estado decretou a sua “ilegalidade”⁶⁰.

No dia 25 de setembro de 2007, os representantes dos sindicatos dos policiais civis do Brasil iniciaram, em Brasília, a “Semana Nacional de Luta dos Policiais Civis”, sob o comando do líder maior do movimento, Jânio Bosco Gandra, presidente da Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Civis (Cobrapol)⁶¹, órgão confederativo de instância superior máxima, representativa das federações e sindicatos de trabalhadores policiais civis, com o apoio das Centrais Sindicais Nacional, CUT e NCST.

Os representantes dos sindicatos estaduais dos policiais civis do Brasil saíram em caminhada até o Congresso Nacional, depois seguiram para o Ministério da Justiça, para participar da realização de um ato público em protesto à não inclusão, no Projeto da Lei Orgânica Nacional da Polícia Civil, do “piso salarial nacional igual dos policiais civis de Brasília; aposentadoria com proventos integrais; nível superior para os cargos de agentes e escrivães de polícia; e mais verbas para os Estados”⁶². Esse ato foi considerado um momento histórico para a PC, principalmente porque foi discutida a proposta de um piso salarial único para todas as polícias estaduais do Brasil.

É importante fazer notar que há, no Brasil, um Projeto da Lei Orgânica Nacional da Polícia Civil⁶³, estabelecendo normas e conceitos para a organização padronizada das Polícias Civis estaduais. Esse projeto de lei foi encaminhado pelo Poder Executivo Federal, ainda na gestão do ex-presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, logo após as sucessivas greves das Polícias Civis, em vários Estados brasileiros.

⁵⁹ **Greve da polícia do Rio tem 90% de adesão**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Rio/0,,MUL67194-5606,00-GREVE+DA+POLICIA+D...>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

⁶⁰ **Revista Unidade Policial** (Editorial). Ano 3, Nº 03. Alagoas, dez. 2010, p. 2.

⁶¹ A Cobrapol, fundada em 09 de outubro de 1991, constitui-se em pessoa jurídica de direito privado com natureza e fins não lucrativos e duração indeterminada, com sede jurídica e administrativa em Brasília, com jurisdição em todo território nacional. (ANEXO H – Estatuto da Cobrapol).

⁶² Semana nacional de lutas no DF. **O Norte**. João Pessoa, 02 out. 2007, Publicidade B4.

⁶³ Sindicatos em ação. **O Norte**. João Pessoa (PB), 19 set. 2006, Publicidade A6.

No Rio Grande do Norte, a PC deflagrou greve no mês de dezembro de 2007. A categoria luta de forma constante pela valorização profissional, buscando uma polícia motivada, qualificada e aparelhada. Segundo o Sinpol/RN, a instituição policial vem sofrendo “um desgaste irreparável junto à opinião pública, por não conseguir desenvolver o seu papel de Polícia Judiciária – investigando os crimes – simplesmente pela falta de contingente e de uma melhor qualificação profissional de alguns agentes públicos”⁶⁴.

Ano de 2008

No dia 28 de março de 2008, a greve da PC da Bahia foi confirmada em assembleia geral, realizada na sede da Associação dos Funcionários Públicos do Estado. Foram interrompidos os serviços de exames técnicos, laudos, perícias, rondas preventivas, cumprimentos de mandados judiciais e ocorrências de crime contra o patrimônio; continuaram em funcionamento “as Delegacias do Idoso e do Menor, além dos serviços de necropsia, registros de flagrantes (homicídios e tentativas), custódia de carceragem de presos e levantamento cadavéricos”⁶⁵. Segundo Crispiniano Daltro, presidente do Sindpoc/BA, a categoria, que exigia um reajuste de 9,21%, contestava a proposta salarial linear de 4,46%, oferecida pelo Poder Executivo aos servidores públicos. Em defesa da proposta de reajuste do governo, alega-se que os percentuais aplicados aos servidores com nível superior, na área da segurança pública, variavam de 17% a 25%, admitindo-se, assim, que houve uma política de valorização dos funcionários com nível superior, como os delegados da PC e oficiais da PM; isso gerou críticas por parte dos demais policiais, que cobraram igualdade.

Na Paraíba, a greve, iniciada no mês de março de 2008, contou com grande participação de delegados, peritos, escrivães e demais funcionários do setor burocrático, inclusive com apoio da PM. A categoria reivindicava Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração; aposentadoria com proventos integrais, aos 30 anos de serviço, para os homens, e 25, para as mulheres, independente da idade; ascensão

⁶⁴ ALVES, F. J. de S. O problema é de gestão. **Jornal do Sinpol/RN**. Sindicato dos Policiais Civis e Servidores da Segurança Pública do Rio Grande do Norte. Ano III, Nº 7, Natal (RN), nov. 2007, p. 7.

⁶⁵ Disponível em: <<http://predadoranimal.spaceblog.com.br/114842/assembleia-confirma-greve-da-Policia-Civil/>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

funcional automática; exigência do nível superior para o ingresso nos cargos da PC; tratamento igualitário entre ativos, inativos e pensionistas; transformação das gratificações em subsídios, como determina a emenda constitucional nº 47, de 05 de julho de 2005; 50% de reajuste sobre o pagamento e melhores condições de trabalho⁶⁶. O governador Cássio Cunha Lima, anunciou um aumento salarial de 9%, mas os integrantes da Corporação não aceitaram, porque, segundo o delegado Kelson Vasconcelos, eles estavam precisando de “uma reposição salarial referente aos últimos 20 anos”⁶⁷. A Justiça declarou ilegalidade⁶⁸ da greve, que durou dois meses (março e abril), além de decretar multa diária de 50 mil reais para o SSPC/PB.

Depois que os representantes do governo paulista e das entidades de classe da PC não entraram em acordo, numa audiência de conciliação realizada no dia 05 de agosto de 2008, as entidades de classe decidiram, em reunião, pela deflagração da greve. Começa então, no dia 09 de agosto de 2008, uma greve inédita na história da Polícia Civil de São Paulo. Os policiais reivindicavam reajuste salarial e melhores condições de trabalho – que incluíam a adoção de adicional noturno; fixação de 40 (quarenta) horas semanais; e critérios claros para promoção. Segundo a Associação dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo (ADPESP), os salários dos policiais vinham sofrendo defasagem há quase 15 anos, pois os reajustes não repuseram a inflação no período. “São Paulo tem a pior remuneração da categoria no país”⁶⁹.

Em decisão do dia 12 de agosto, a desembargadora Dora Vaz Treviño, do TRT da 2ª Região, fundamentada nos artigos 11 e 12 da lei nº. 7.783, de 28 de junho de 1989, determinou que os profissionais da PC de São Paulo estavam autorizados a prosseguir com a greve, desde que fosse mantido o quantitativo de 80% do efetivo em atividade, além de aplicar multa diária no valor de 200 mil reais, no caso de descumprimento dessa ordem, em homenagem ao princípio da

⁶⁶ RIBEIRO, A. Greve paralisa atendimento nas delegacias de CG. **Diário da Borborema**. Campina Grande (PB), 02 abr. 2008, p. A8.

⁶⁷ TAVARES, A. Policiais fazem protesto em João Pessoa. **Diário da Borborema**. Campina Grande (PB), 02 abr. 2008.

⁶⁸ Legislação da Polícia Civil em Discussão. **O Norte**. João Pessoa (PB), 06 maio 2008, B5.

⁶⁹ **Governo nega paralisação da Polícia Civil; entidade calcula adesão de 90% no Estado**. Disponível em: <<http://tools.folha.com.br/print?site=emcimadahora&url=http%3A%2F%2Fwww1.folh...>>; <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u432938.shtml>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

continuidade dos serviços públicos, dada a essencialidade da atividade policial⁷⁰. Em uma audiência de conciliação, realizada no dia 21 do mesmo mês, os representantes do governo e das entidades de classe da PC não entraram em acordo. Mas os policiais recuaram, de forma estratégica, e suspenderam a greve.

Depois de frustradas as tentativas de negociação, a categoria deflagra greve pela segunda vez, no dia 16 de setembro⁷¹, reivindicando reajuste de 60%, alegando perda salarial de 96% entre abril de 1995 e julho de 2008. Segundo o comando de greve – que conta com 19 entidades, entre sindicatos e outras representações de diversas categorias da PC, como delegados, investigadores e escrivães –, 90% das cidades do Estado aderiram à paralisação. O movimento englobou várias funções dentro da PC, composta por, aproximadamente, 35 mil funcionários, entre delegados, investigadores, agentes, papiloscopistas, carcereiros e funcionários da Polícia Técnico-Científica. Os policiais estavam realizando apenas registros de boletins de ocorrência em casos de prisões em flagrante, captura de procurados, homicídios e remoção de cadáveres. Os demais serviços foram atendidos, porém, com 30% do efetivo, com revezamento de turnos dos servidores.

Após o início da greve, a Secretaria da Segurança Pública divulgou um pacote de medidas que previa aumento no piso salarial de todas as carreiras, que chegaria até 38%, para delegados; 28%, para investigadores; e 47%, para médicos legistas. A proposta foi recusada pelos policiais, pois consideraram que os aumentos anunciados atingiriam, apenas, uma pequena parcela da categoria. O governador José Serra “endurece com os grevistas e afasta do cargo um dos líderes do movimento. Adota um tom mais duro contra os grevistas, com ameaça de processos administrativos e judiciais para punir eventuais abusos, como negar atendimento à população. Elabora um plano de emergência transferindo parte das atribuições da Polícia Civil à PM”⁷², que não aderiu à greve. Com a manutenção da paralisação, o governo estadual anunciou, informalmente, uma nova proposta. No dia 08 de outubro, os policiais suspenderam a greve, por 48 (quarenta e oito) horas, para negociar com o governo. As negociações fracassaram e a greve foi retomada, no dia

⁷⁰ **Greve da Polícia.** Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u432938.shtml>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

⁷¹ **Governo nega paralisação da Polícia Civil; entidade calcula adesão de 90% no Estado.** Disponível em: <<http://tools.folha.com.br/print?site=emcimadahora&url=http%3A%2F%2Fwww1.folh...>>; <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u432938.shtml>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

⁷² **Policiais civis de SP reivindicam reajuste salarial.** Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u460990.shtml>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

10 de outubro. Nesse mesmo dia, os policiais civis fizeram uma manifestação na região da Avenida Paulista. A OAB de São Paulo se ofereceu para tentar intermediar um acordo entre as partes, sem sucesso, pois não houve avanço nas negociações.

No dia 16 de outubro, em greve há 31 (trinta e um) dias, os policiais civis realizaram uma marcha rumo ao Palácio dos Bandeirantes, sede do governo do Estado. Porém, “a Cúpula da Secretaria da Segurança Pública do Estado”⁷³, em uma atitude truculenta e antidemocrática, “ordenou a repressão ao movimento”, culminando com o confronto entre a PC e tropas da PM. Os relatos dão conta de que “32 pessoas ficaram feridas – entre policiais e pessoas que passavam pelo local. Armados, homens de grupos de elite da PC enfrentaram a Tropa de Choque da PM.” A atitude tomada pela Secretaria da Segurança Pública, para conter os manifestantes e impedir a marcha, poderia ter terminado numa tragédia.

No dia 20 de outubro, o governador decide ampliar a proposta de reajuste salarial e as vantagens, para as Polícias Civil e Militar, e envia Projeto de Lei Complementar à Assembleia Legislativa, que prevê reajuste salarial para as Polícias Civil, Técnico-Científica e Militar, além de uma proposta para reduzir o tempo de trabalho para aposentadoria. “O percentual de aumento, de 6,5% a partir de janeiro de 2009 e outro 6,5% em 2010 não agradou os grevistas”⁷⁴. A greve continuou. Após uma reunião no TRT, “a reivindicação da categoria passou a ser de uma escala de reajustes que comece a vigorar já a partir de 2008, com 15%, seguido de 12% para 2009 e 12% em 2010”⁷⁵. No dia 23 de outubro os policiais grevistas fizeram mais um protesto, desta vez na Assembleia Legislativa de São Paulo. O Exército resolveu colocar seus homens em alerta, para que pudessem intervir, caso houvesse algum enfrentamento entre as Polícias Civil e Militar, mas a manifestação foi pacífica, ao contrário da que acontecera no Palácio dos Bandeirantes.

No julgamento da Reclamação nº 6.568, o Plenário do STF decidiu transferir o julgamento da greve dos policiais civis de São Paulo, do âmbito da Justiça do Trabalho para a Justiça comum, isto é, para o Tribunal de Justiça do Estado, baseando-se em jurisprudência firmada por ocasião do julgamento, em 25 de outubro de 2007, do Mandado de Injunção nº 712, impetrado pelo Sindicato dos

⁷³ PEREIRA, R. Deputados aprovam 1º relatório contra greve da Polícia Civil. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 04 nov. 2008.

⁷⁴ **Policiais civis de SP reivindicam reajuste salarial**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u460990.shtml>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

⁷⁵ *Ibid.*

Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado do Pará (SINJEP/PA), no sentido de que a competência para julgar conflitos entre servidores estatutários e órgãos do Poder Público a que estão vinculados cabe à Justiça comum. Compete à Justiça do Trabalho julgar apenas aqueles conflitos resultantes de relação trabalhista regida pela CLT.

A reclamação foi proposta pelo governo estadual paulista, contra decisão da desembargadora Dora Vaz Treviño, que deferira, parcialmente, o pedido de medida liminar nos autos do Dissídio Coletivo de Greve da categoria, proposto pelo Ministério Público paulista. A reclamação foi protocolada no STF e o ministro Eros Grau concedeu liminar ao Estado, suspendendo a tramitação do dissídio de nove categorias profissionais da PC do Estado, no TRT da 2ª Região. No entanto, alguns ministros expressaram, no Plenário do STF, a opinião de que a Corte deveria assentar a proibição de greve da PC, muito embora o artigo 37, inciso VII, da Constituição assegure esse direito aos servidores públicos.

No dia 12 de novembro, o ministro Eros Grau, determinou a volta imediata dos grevistas ao trabalho, sob o argumento de que “a legislação, incluindo a Constituição, proíbe greve em determinados serviços e que o direito de greve não se aplica aos policiais”⁷⁶. A greve completava 59 (cinquenta e nove) dias de duração. A gravidade da situação, que consubstanciou fato notório, foi divulgada fartamente pela mídia. Nessa mesma data os deputados da Assembleia Legislativa do Estado aprovaram projetos que tratam da reestruturação das carreiras de delegados de PC; aposentadoria especial (aos 30 anos de trabalho); a extinção da quinta classe na PC; exigência do nível universitário para o ingresso na carreira de investigador e escrivão; reajuste salarial de 6,5%. Com o fim da quinta classe, o governador acaba com a menor faixa de remuneração para delegados. “São Paulo passará de último lugar no *ranking* de pisos entre os 26 Estados mais o Distrito Federal para o 24º lugar”⁷⁷. O presidente do Sindicato dos Delegados de Polícia Civil do Estado de São Paulo (Sindepol/SP), José Martins Leal, disse que vê como positiva a mobilização dos policiais, “apesar de o acordo estar muito aquém do que os policiais queriam de aumento salarial, entre outras exigências”⁷⁸.

⁷⁶ BRASIL. STF. **Reclamação nº. 6.568 - 5/São Paulo**. *Op cit.*

⁷⁷ **Decisão do STF coloca fim a greve da Polícia Civil de São Paulo**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u467255.shtml>>. Acesso em: 23 ago 2010.

⁷⁸ *Ibid.*

No dia 04 de dezembro de 2008 é deflagrada mais uma greve na Paraíba. Dessa vez, o movimento grevista é exclusivo dos delegados de polícia, em protesto ao tratamento diferenciado, dado à categoria pelo governo, em relação aos demais cargos de carreira jurídica. No dia 14, os delegados grevistas suspenderam o movimento ao receber a garantia de que as reivindicações seriam tratadas em reunião.

No dia 10 de dezembro de 2008, os integrantes das Polícias Cíveis, estadual e federal, de todo o Brasil, paralisaram suas atividades, por 24 (vinte e quatro) horas, aderindo ao movimento pela “Luta Nacional de Carreira Única”⁷⁹ das duas categorias. A convocação foi feita pela Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Cíveis (Cobrapol) e pela Confederação Nacional da Polícia Federal (CNPFF).

Ano de 2009

Em julho de 2009, os delegados de Polícia Civil da Paraíba, paralisaram suas atividades por 48 (quarenta e oito) horas. O movimento faz parte da luta da categoria por reajuste salarial, pois “recebem o segundo pior salário do país” e o governador não abre “o canal de diálogo para negociação”⁸⁰.

Em agosto de 2009, foi realizada em Brasília, a *Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública* (Conseg), convocada pelo Ministério da Justiça, marco histórico na política nacional, apresentando-se como um valioso instrumento de gestão democrática para o fortalecimento do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), dentro de um novo paradigma iniciado pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). Importantes decisões foram tomadas, de forma compartilhada, entre o Poder Público, sociedade civil e trabalhadores da área. Foi, portanto, uma grande oportunidade para criar a ambiência necessária, a fim de consolidar um novo paradigma, visando efetivar a segurança pública como direito fundamental;

No dia 10 de setembro de 2009, os integrantes da PC do Estado do Ceará entraram em greve. A categoria reivindicava reajuste de salário; melhores condições de trabalho e mais vagas de concursos públicos. O presidente do Sinpoci/CE,

⁷⁹ Disponível em: <<http://www.db.com.br/noticia/92505.html>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

⁸⁰ MEDEIROS, J. P. Paralisação dos delegados termina hoje à meia-noite. **Jornal da Paraíba**. Paraíba, 17 jul. 2009, Geral, p. 8.

Weudo Queiróz⁸¹, disse que todos os 1.360 policiais aderiram à greve, revoltados porque tiveram apenas 7% de aumento.

No dia 16 de outubro de 2009 os integrantes da PC de Minas Gerais⁸², fizeram greve branca⁸³. Os policiais reivindicavam reajuste de salário; melhores condições de trabalho; implantação da carreira jurídica e exigência do curso universitário para ingresso em todas as funções exercidas na PC; readequação do salário dos servidores do setor administrativo e regulamentação das 40 (quarenta) horas semanais para todos os servidores. Segundo o Sindicato dos Servidores da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais (Sindpol/MG), os policiais permaneciam nas delegacias, apenas para atender as ocorrências de prisão em flagrante. As outras atividades foram suspensas por 24 (vinte e quatro) horas.

No mês seguinte, em 26 de novembro, a PC de Minas Gerais deflagrou greve outra vez. Segundo o presidente do Sindpol/MG, Antônio Marcos Pereira, aproximadamente 600 integrantes da Corporação, oriundos de várias cidades do Estado, reuniram-se em frente ao Palácio da Liberdade, sede do governo, e decidiram pelo movimento grevista. Representantes do governo e dos policiais se reuniram para discutir o impasse. Após o encontro, definiu-se que, somente no decorrer do ano de 2010, seria avaliada a possibilidade de aumento salarial. A categoria rechaçou a proposta e prometeu cumprir apenas a escala mínima, de 30% do efetivo de policiais para atendimento à população, deixando claro que o movimento grevista só seria suspenso quando as negociações fossem reabertas e as reivindicações atendidas. Segundo nota da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão, em cinco anos, o salário foi reajustado em quase 80%. “São cerca de dez mil policiais civis em todo o Estado. Um delegado da Corporação recebe, em início de carreira, 4.500 reais. Os policiais civis, militares,

⁸¹ Disponível em: <<http://www.gp1.com.br/noticia/policia-civil-do-ceara-entra-em-greve-100329.html>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

⁸² FERREIRA, J. Delegados e agentes da Polícia Civil fazem greve branca em Minas. **TV Alterosa**. Disponível em: <http://www.uai.com.br/UAI/html/sessao_2/2009/10/16/em_noticia_interna_id_sessao=2&id_noticia=132093/em_noticia_interna.shtml>. Acesso em: 23 ago. 2010.

⁸³ Também denominada de greve de braços cruzados ou de braços caídos, quando os trabalhadores ficam de braços cruzados, sem trabalhar. “os trabalhadores se abstêm do serviço e permanecem no recinto da empresa, mas nos seus postos de trabalho, dos quais não se afastam, não prolongando sua presença além da jornada de trabalho.” AROUCA, J. C. (2003), *op. cit.*, p. 863.

bombeiros e os agentes penitenciários tiveram reajuste salarial na remuneração básica de 77,54%, entre julho de 2004 e setembro de 2009”⁸⁴.

Em outubro de 2009, os integrantes da PC da Paraíba⁸⁵ também deflagraram greve na luta por isonomia salarial, no que se refere ao tratamento entre os reajustes concedidos às diversas carreiras da Instituição. Reivindicavam, além de 130% de aumento em cima do salário de 1.500 reais, pago, a devolução da integralidade da gratificação por risco de vida. A contraproposta apresentada pelo governador foi um reajuste salarial de apenas 10%. Os policiais não aceitaram. Durante o movimento grevista foi mantida a atuação de 30% do efetivo, já que o serviço prestado pela polícia é considerado essencial à população⁸⁶. Nas delegacias eram registradas somente as ocorrências referentes a flagrantes e aos crimes considerados hediondos. As investigações criminais foram suspensas. Nas carceragens, não houve banho de sol e nem mesmo visitas aos presos. O IML efetuou apenas a remoção e liberação de corpos e o IPC realizou, tão somente, perícia nos casos de flagrantes e ocorrência em que houvesse cadáver no local. “Os policiais permaneceram em greve por quase dois meses”⁸⁷.

No mês de novembro de 2009 os delegados de polícia da Paraíba, que reivindicavam equiparação salarial com os procuradores de Justiça e defensores públicos do Estado, se uniram aos agentes de investigação, no sentido de formarem um bloco único nas negociações em prol do reajuste. Eles reivindicavam, além da isonomia salarial com outras carreiras jurídicas⁸⁸, “solução para a falta de material de expediente; melhores condições de trabalho e que o vencimento saísse de 5.600, para nove mil reais”⁸⁹, valor pago aos procuradores de Justiça. Apesar do protesto, o governador disse que não haveria negociações. A Justiça decretou a ilegalidade da greve. A decisão foi tomada pelo magistrado José Geraldo Pontes, em resposta a uma ação movida pelo governo estadual contra o Sindicato dos Delegados de

⁸⁴ BRAGON, R. **Policiais civis de MG decidem entrar em greve por tempo indeterminado**. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/2009/11/26/ult5772u6380.jhtm>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

⁸⁵ SANTOS, L. Greve da Polícia Civil para delegacias e atendimento fica restrito à Central. **Jornal da Paraíba**. Paraíba, 22 out. 2009, Cidades, 4.

⁸⁶ Disponível em: <<http://1001noticias.com.br/noticias.php?id=2154>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

⁸⁷ Polícia Civil aceita proposta e desiste de fazer greve. **Diário da Borborema**. Campina Grande (PB), 24 dez. 2009, p. 10.

⁸⁸ Delegados decidem permanecer em greve na PB. **Diário da Borborema**. Campina Grande (PB), 18 nov. 2009, p. 8.

⁸⁹ MEDEIROS, J. P. Paralisação de delegados da civil prejudica 2,5 mil inquéritos na PB. **Jornal da Paraíba**. Paraíba, 19 nov. 2009, Cidades, p. 4.

Polícia Civil do Estado da Paraíba (Sindepol/PB), alegando que a Constituição da República Federativa do Brasil, nos artigos 5º e 144, asseguram o direito fundamental à segurança, devendo este prevalecer quando confrontado com o direito de greve dos servidores públicos. Depois de 39 (trinta e nove) dias de greve, o magistrado determinou o retorno imediato dos delegados ao exercício de suas funções, e fundamentou a decisão com entendimento do STF, pois, como a Constituição proíbe expressamente a greve para a PM, a norma proibitiva estender-se-ia também à PC⁹⁰. Segundo o Sindepol/PB, durante o movimento grevista, cerca de dois mil inquéritos policiais deixaram de ser instaurados e mais de oito mil ficaram sem andamento.

Ainda em novembro de 2009, a PC do Estado do Paraná decidiu paralisar suas atividades, por 24 (vinte e quatro) horas, e realizou uma caminhada pelo Centro Cívico, passando pela Assembleia Legislativa e pelo Palácio das Araucárias, sede do governo. Cerca de dois mil policiais cruzaram os braços. A categoria reivindicava implantação de um Plano de Cargos, Carreiras e Salários; reposição de perdas e isonomia salarial com a Polícia Militar; melhores condições de trabalho e a contratação de mais profissionais. O presidente do Sindicato das classes dos Policiais Civis do Estado do Paraná (Sinclapol/PR), André Gutiérrez, disse que “apenas 30% dos policiais continuaram trabalhando e que a paralisação é uma reação ao governo que nos ofereceu uma tabela em branco”⁹¹. Em Londrina, o atendimento à população foi suspenso e as pessoas foram impedidas de entrar nas delegacias.

Ano de 2010

No Estado do Piauí, os policiais deflagraram greve nos meses de janeiro e fevereiro de 2010. O foco maior do movimento estava em Picos, Altos e Teresina, Capital do Estado. O principal motivo foi “a disparidade de salários entre os agentes e os delegados. Um agente iniciante começa ganhando 1.800 reais enquanto os

⁹⁰ Greve dos delegados é considerada ilegal. **Jornal da Paraíba**. Paraíba, 27 nov. 2009, Geral, p. 5.

⁹¹ Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?tl=1&id=947985&tit=definicao-sobre-greve-dos-policiais-civis-sai-em-ate-15-dias>>. Acesso em: 04 set. 2011.

delegados chegam a receber mais de oito mil reais⁹². Após negociação com o governador do Estado, ficou estabelecido um reajuste salarial de 24%, a ser dado à categoria a partir de maio de 2011.

A PC de Alagoas decidiu, em assembleia geral, deflagrar greve no mês de fevereiro de 2010, em pleno período carnavalesco. Reivindicava “piso nacional; reajuste salarial e melhores condições de trabalho”⁹³.

No Paraná, os policiais, que também reivindicavam reajuste salarial e melhores condições de trabalho, aprovaram início de greve em fevereiro de 2010. Para impedir o movimento, a Procuradoria Geral do Estado entrou na Justiça com o pedido de medida liminar, argumentando que a greve colocaria em risco a população e, caso não cumpram a liminar, o sindicato terá de pagar multa diária de dois mil reais. Em entrevista a “*Rádio Banda B*” de Curitiba⁹⁴, o presidente do Sinclapol/PR disse que o fato de o governador Roberto Requião ter recorrido à Justiça, para acabar com a greve, demonstra que não está disposto a negociar. E, se não há diálogo, “o movimento continua”. Neste caso, os policiais iriam cumprir exclusivamente o que manda a lei e que, portanto, não iriam mais cuidar de presos condenados, que já tiveram o processo de investigação encerrado e permanecem nas delegacias, acrescentando que “isso agora é problema da Secretaria da Segurança Pública, não mais dos policiais. Se é para cumprir a lei, vamos cumprir a lei e fazer apenas o que está de acordo com nossas funções”.

Na Paraíba, a PC deflagra greve no mês de março. Participaram do movimento, agentes de investigação, agentes de telecomunicação, escrivães, papiloscopistas, necrotomistas e motoristas policiais. O governador, em reunião com os representantes da categoria, firmou um acordo e publicou, no *Diário Oficial do Estado*, do dia 06 de março de 2010, as medidas provisórias de números 147 e 148, com as propostas negociadas. O presidente da Associação dos Policiais Civis de Carreira do Estado da Paraíba (Aspol/PB), Flávio Moreira, disse que, apesar dos avanços, ainda era preciso continuar as negociações, pois “as propostas

⁹² Greve na afetou trabalho da polícia civil, em Altos. Disponível em: <<http://180graus.com/altos/greve-nao-afetou-trabalho-da-policia-civil-em-altos-294962...>>; <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/42011/04/greve-de-policiais-civis-ja-dura-13-dias-no-piaui.html>>; <<http://www.portalaz.com.br/noticias/municipios/151722>>. Acesso em: 04 set. 2010.

⁹³ **Revista Unidade Policial**. Ano 3, Nº 03. Alagoas, dez. 2010, p. 10.

⁹⁴ Convivência difícil. Vida e Cidadania. **Gazeta do Povo**. Curitiba (PR), 12 mar. 2010. Disponível em: <<http://www.fabiocampana.com.br/2010/02/liminar-impede-greve-da-policia-civil-que-iria-comecar-amanha/>>. Acesso em: 23 ago. 2011.

apresentadas pelo governador não atendem a plenitude das reivindicações dos policiais civis”⁹⁵.

No Estado de Tocantins, a PC deflagrou greve, também no mês de março de 2010. O Ministério Público⁹⁶ do Estado, considerando que a greve de servidores públicos não foi regulamentada por lei, aplicando-se, conforme decisão do STF, a lei nº. 7.783/ 1989, e sem adentrar no mérito da legalidade ou não do movimento grevista, resolveu recomendar aos policiais que, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, adequassem o movimento ao atendimento dos serviços essenciais, principalmente no tocante a escoltar os presos para as audiências, a encaminhar aqueles que necessitassem de qualquer atendimento médico à unidade de saúde, e a disponibilizar o seu acesso a advogados ou à defensoria pública.

No dia 13 de abril de 2010, as lideranças de todos os Sindicatos de Policiais Civis do Brasil, a Cobrapol e a NCST, realizaram uma assembleia unificada em Brasília, com a finalidade de decidir sobre a decretação do estado de greve nacional das Polícias Civis, com o objetivo de pressionar o Congresso Nacional de colocar na pauta de votação, ainda no mês de abril, a Proposta da Emenda Aglutinativa Substitutiva Global nº 01/2010 (PEC’s nº 300/2008 e nº 446/2009). “Se aprovadas, o salário da Polícia Militar do Distrito Federal servirá como piso nacional para os profissionais da segurança pública de todos os Estados”⁹⁷.

Considerando o acima mencionado, releva esclarecer, por oportuno, que, em 2008, foi encaminhada ao Congresso Nacional a PEC nº 300, que trata da implantação de um piso salarial nacional para os servidores policiais estaduais de todo o Brasil, alterando a redação do § 9º, do artigo 144 da Constituição, estabelecendo que a remuneração das Polícias Militares dos Estados “não poderá ser inferior à Polícia Militar do Distrito Federal, aplicando-se também aos integrantes do Corpo de Bombeiros Militar e aos inativos”⁹⁸. Em 2009, foi encaminhada a PEC nº 446, que também trata da igualdade do piso salarial para os servidores das Polícias Civis e Militares de todos os Estados do Brasil. Porém, o texto da PEC nº 300/2008 incorria erro de inconstitucionalidade ao prever valor do piso nacional para os

⁹⁵ SANTOS, L. Policiais aceitam contraproposta do governo e retornam ao trabalho. **Jornal da Paraíba**. Paraíba, 09 mar. 2010, Cidades, p. 5.

⁹⁶ TOCANTINS. Ministério Público. **Recomendação nº 02/2010**. Promotorias de Justiça de Colinas do Tocantins (TO), 24 mar. 2010. (ANEXO I).

⁹⁷ SANTOS, L. Outras cinco categorias estão paradas no Estado. **Jornal da Paraíba**. Paraíba, 26 maio 2010, Cidades.

⁹⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC nº 446-A/2009, apensada a PEC nº 300/2008**. Parecer da Comissão. Relator: Deputado Major Fábio. Brasília, 13 jul. 2010.

policiais militares (3.500 reais para praças e sete mil reais para oficiais). Em acordo com as lideranças das Polícias Cíveis e Militares estaduais e os parlamentares, as PEC's nº 300/2008 e nº 446/2009, foram apensadas, e o valor do piso mantido, recebendo a denominação de Emenda Aglutinativa Substitutiva Global nº 01/2010, que cria o piso salarial nacional para as Polícias Cíveis, Militares e Corpos de Bombeiros Militares de todo o Brasil. Esse Texto-Base está em discussões na Câmara dos Deputados.

Voltando-se para o assunto das greves, nos dias 19 e 23 de abril de 2010, houve paralisação nacional, de 24 (vinte e quatro) horas, das Polícias Cíveis em todos os Estados do Brasil⁹⁹.

No dia 27 de abril de 2010, os representantes das Polícias Cíveis, com a participação das associações representativas das Polícias Militares, Corpos de Bombeiros Militares e Agentes Penitenciários, de todo o Brasil, realizaram nova mobilização em Brasília, sob a coordenação do presidente da Cobrapol, com o objetivo de, mais uma vez, em um ato conjunto, exigir que a Câmara dos Deputados colocasse em pauta no Plenário a Proposta da Emenda Aglutinativa Substitutiva Global nº 01/2010. A mobilização foi proposta e aprovada por todos os sindicatos filiados à Cobrapol, com o irrestrito apoio da NCST e da Confederação dos Servidores Públicos do Brasil (CSPB).

No dia 19 de maio de 2010, houve outra paralisação nacional, de 24 (vinte e quatro) horas, das Polícias Cíveis, em todo o Brasil¹⁰⁰. Nos dias 25 e 26, mobilização das Polícias Cíveis, em Brasília, sob a coordenação da Cobrapol e da Comissão Coordenadora do Movimento em Defesa dos Policiais¹⁰¹, com o objetivo de acompanhar, na Câmara Federal, a tramitação da Emenda Aglutinativa Substitutiva Global nº 01/2010.

Ainda no mês de maio de 2010, após pelo menos três paralisações de advertência, os policiais cíveis de 16 Estados da Federação deflagraram greve¹⁰²: Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Paraná, Piauí, Rio de Janeiro, Rondônia e Tocantins. O objetivo era buscar a aprovação da Emenda Aglutinativa Substitutiva Global nº

⁹⁹ CALDAS, P. Polícia Civil para e pede a aprovação da PEC 446. **Jornal da Paraíba**. Paraíba, 20 maio 2010, Cidades 5.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Sindicatos em ação. **Correio da Paraíba**. Paraíba, 11 maio 2010, Economia A9.

¹⁰² **Greve dos policiais cíveis ganha adesão e atinge oito Estados**. Disponível em: <<http://blog.cobrapol.org.br/2010/05/>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

01/2010. Durante o movimento grevista nos referidos Estados, a prioridade das atividades policiais era “o flagrante delito e demais procedimentos considerados emergenciais”¹⁰³.

No dia 19 de junho de 2010, a PC do Distrito Federal deflagrou greve. A Justiça determinou a suspensão imediata, independentemente de assembleia da categoria, sob pena de multa diária de 100 mil reais. O Sindicato dos Policiais Civis do Distrito Federal (Sindpol/DF) impetrou *Recurso de Agravo*, alegando incompetência da Justiça do Distrito Federal para o julgamento da demanda, sob o argumento de que os policiais são mantidos pela União, cabendo à Justiça Federal julgar sobre a greve. Além disso, a decisão seria ilegal, também, por impedir o exercício do direito de greve, consagrado constitucionalmente, e por não estarem presentes os requisitos, exigidos por lei, para a concessão da liminar, já que não houve paralisação total das atividades.

Ao negar liminarmente o recurso, o desembargador argumentou que a greve apresentou aparente excesso, pois várias das atividades exercidas, de profunda relevância, permaneciam paradas e disse que “em face dos indícios de abuso do direito de greve, não há razão para a suspensão da decisão agravada, que foi proferida com o intuito de proteção do interesse público”¹⁰⁴. O desembargador explicou que a “ordem judicial deve ser cumprida de imediato, mesmo que dela discorde o sindicato e seus integrantes, não podendo a sua eficácia ficar condicionada à realização de assembleia, que serve para decidir tão somente questões *interna corporis*”¹⁰⁵, acrescentando, ainda, que, “não obstante os policiais civis do Distrito Federal serem mantidos pela União, eles são servidores distritais, motivo pelo qual a competência para o julgamento do feito que envolve esse grupo de servidores é da Justiça do Distrito Federal”¹⁰⁶.

O Sindpol/DF entrou com um pedido de reconsideração, sob o argumento de que a greve não tinha gerado prejuízos à população, juntando aos autos dados relativos à atuação da categoria, no período do movimento paredista, demonstrando que foram registradas 1.800 ocorrências; os presos estavam sendo conduzidos, os flagrantes atendidos e que os inquéritos dos indiciados presos seguiam em

¹⁰³ SANTOS, L. Outras cinco categorias estão paradas no Estado. **Jornal da Paraíba**. Paraíba, 26 maio 2010, Cidades.

¹⁰⁴ **Decisão sobre greve de policiais civis é mantida**. Disponível em: <http://www.tjdft.jus.br/trib/imp/imp_not.asp?codigo=14240>. Acesso em: 24 ago. 2010.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ *Ibid.*

tramitação. Ao reconsiderar a decisão liminar que determinava a volta imediata ao trabalho de todos os grevistas, o desembargador¹⁰⁷ da 1ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal ponderou que:

Efetivamente, a greve deflagrada no dia 19 de junho deste ano não tem apresentado graves transtornos à população, como foi alegada pelo Ministério Público, que pretende ver reconhecida a total impossibilidade de realização do movimento grevista por policiais civis do Distrito Federal. Pelos documentos carreados nos autos, havia fortes indícios de abusividade, diante da previsão de manutenção de somente 30% (trinta por cento) dos serviços da polícia. Entretanto, pelos dados ora apresentados, bem como **pela repercussão geral da greve, entendendo que a proibição integral do movimento grevista não se mostra necessária**, sendo bastante que se estabeleçam limites razoáveis, a fim de garantir a prestação do serviço de segurança à população do Distrito Federal. [Grifo nosso].

Com a nova decisão, 75% dos servidores deveriam voltar às atividades, sendo vedada a paralisação total de qualquer dos serviços ou atribuições da PC. A multa diária por descumprimento da ordem judicial seria de 50 mil reais.

A PC do Estado de Rondônia também deflagrou greve no mês de junho de 2010¹⁰⁸. Os grevistas concentraram-se em frente ao Palácio Getúlio Vargas, no centro de Porto Velho, Capital do Estado, reivindicando, salários condignos; criação do Plano de Cargos, Carreiras e Salários; exigência do pagamento de ações judiciais de precatórios, progressões funcionais e de insalubridade; além da votação na Câmara Federal da Emenda Aglutinativa Substitutiva Global nº 01/2010. De acordo com o presidente do Sindicato dos Servidores da Polícia Civil do Estado de Rondônia (Sinsepol/RO), Jales Moreira, 30% do efetivo permaneceram em atividade. Foram registradas apenas as ocorrências de flagrantes de casos graves como latrocínio, homicídio, sequestro e roubo de veículos. A greve durou 15 (quinze) dias.

Ainda durante o mês de junho de 2010, greve da PC da Bahia. Os peritos técnicos da Capital reforçaram o movimento grevista e suspenderam inclusive os serviços de emissão de carteiras de identidades e antecedentes criminais. O vice-presidente do Sindpoc/BA, Marcos Maurício¹⁰⁹, participou da reunião com os

¹⁰⁷ Tribunal de Justiça do Distrito Federal. **Processo nº 2010002009468-7**. Publicado em 30 jun. 2010. Disponível em: <<http://www.tjdft.jus.br>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

¹⁰⁸ **Polícia Civil entra em greve em Rondônia**. Disponível em: <<http://portalamazonia.globo.com/pscript/noticias/noticiasImpressao.php?idN=107496>>. Acesso em: 24 ago. 2010.

¹⁰⁹ **Greve na Bahia**. Disponível em: <http://www.xilindroweb.com.br/Word_press/?p=3410>. Acesso em: 24 ago. 2010.

deputados e representantes das Polícias Cíveis e Militares e, no seu discurso, fez duras críticas à falta de compromisso da Câmara Federal, em não se empenhar para votação da Emenda Aglutinativa Substitutiva Global nº 01/2010 e tentar fragilizar os trabalhos de mobilização e aprovação da proposta.

Com a mobilização dos representantes das Polícias Cíveis e Militares, o Plenário da Câmara Federal aprovou, em primeiro turno, o texto da Proposta da Emenda Aglutinativa Substitutiva Global nº 01/2010, no dia 06 de julho de 2010. Apesar de se tratar apenas do primeiro turno das votações, o número de votos alcançados demonstrou a tendência do apoio dos parlamentares à causa, que gerou, além de uma grande mobilização em torno de um mesmo objetivo, um sentimento de unidade aos policiais cíveis, militares e bombeiros militares brasileiros. Ao todo, foram 393 votos favoráveis e duas abstenções. Ainda resta um segundo turno na Câmara Federal e outros dois no Senado Federal, bem como a promulgação pelas duas Casas Legislativas.

Em outubro de 2010, a PC da Paraíba¹¹⁰ deflagra greve outra vez. A principal razão é a insatisfação com um projeto de lei, concedendo aumento aos policiais cíveis, militares e agentes penitenciários, que teria sido enviado à Assembleia Legislativa do Estado. A reclamação “se refere à equiparação prometida pelo governador entre os policiais cíveis da Paraíba e os de Sergipe.”¹¹¹ Os policiais prometeram permanecer de braços cruzados, até que os valores fossem corrigidos.

Ainda em outubro de 2010, o Sindicato dos Policiais Cíveis do Estado de Alagoas (Sindpol/AL), promove o *Terceiro Congresso Estadual dos Policiais Cíveis*, para expor e debater a valorização policial e um novo modelo de polícia, visando à melhoria das condições de trabalho e da segurança pública, através de propostas que pudessem resolver os problemas enfrentados, diariamente, pelos policiais cíveis e pela sociedade. No mês seguinte, foi realizado, em Salvador, o *Décimo Congresso Nacional da Cobrapol*, onde se definiram os rumos de toda a luta dos policiais cíveis, em nível nacional, tanto em defesa da criação do piso salarial nacional, quanto no que se refere ao movimento pela valorização do policial civil em todo o país. Esse congresso contou com a participação de uma comitiva de Portugal, que veio mostrar

¹¹⁰ XAVIER, N. Braços Cruzados. **Diário da Borborema**. Campina Grande (PB), 14 jun. 2010, p. 6.

¹¹¹ Disponível em: <<http://www.paraiba.com.br/124693/cidades/policia-civil-inicia-greve-por-tempo-indeterminado.htm>>. Acesso em: 23 ago. 2011.

a sua experiência, estabelecendo um pacto mútuo de cooperação entre Brasil e Portugal.

Em 29 de novembro de 2010, inicia-se mais uma greve da PC de Rondônia, por decisão unânime em assembleia geral extraordinária, realizada na sede do Sindicato dos Trabalhadores em Educação. Com a greve, os serviços de combate direto ao crime, expedições de mandados e de documentos pessoais ficaram suspensos. O verdadeiro estopim da paralisação foi a retirada, inexplicável, da implantação do adicional de isonomia salarial aos policiais civis, de 2005 a 2010, da folha, 48 (quarenta e oito) horas antes do pagamento. O incomensurável “ato”, desferido pelo governador, ceifou a expectativa de direito da categoria em ter corrigida uma “injustiça”. O presidente do Sinsepol/RO disse que o Poder Executivo não tem explicações coerentes para a retirada dessa gratificação. “É explicar o inexplicável. É caricaturar uma situação fática e desdenhar com ar de ironia os servidores da Polícia Civil”¹¹², que merecem e exigem o mínimo de respeito.

Ano de 2011

No dia 22 de fevereiro de 2011, a PC do Distrito Federal paralisou suas atividades, por 72 (setenta e duas) horas. A decisão foi tomada em assembleia geral, que contou com a presença de aproximadamente duas mil pessoas, pelos cálculos do sindicato. A paralisação temporária é uma resposta ao não encaminhamento da reestruturação de carreira dos policiais, por parte do governo federal, e também por um aumento salarial de 28%. A categoria quer que a progressão na carreira ocorra a cada ano e o aumento salarial supra a inflação. O presidente do Sindpol/DF, Wellington Luiz¹¹³, disse que, “é inadmissível” a forma como os policiais estão sendo tratados e por esta razão, os movimentos “agora serão constantes”, até serem atendidos. Em nota, a Direção da PC informou que seriam adotadas todas as medidas para que os serviços sejam preservados, por serem essenciais, de modo que a comunidade não sofresse maiores prejuízos, em decorrência da paralisação.

¹¹² Disponível em: <<http://www.tudorondonia.com.br/noticias/policia-civil-de-rondonia-entra-em-greve-19468.shtml>>. Acesso em: 24 dez. 2010.

¹¹³ Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/2578248/luta-por-reajuste>>. Acesso em: 23 ago. 2011.

No dia 28 de fevereiro de 2011, mais de dois mil policiais paraibanos participaram de uma assembleia geral, realizada em frente ao Palácio da Redenção, em João Pessoa, Capital do Estado. A categoria, que reivindicava reajuste salarial e melhores condições de trabalho, decidiu pela deflagração de greve¹¹⁴ a partir do dia primeiro de março. O governador Ricardo Coutinho declarou que não cederia a chantagens e “quem agisse dentro da ilegalidade seria tratado com o rigor da legalidade”¹¹⁵. O governador, além de pedir a ilegalidade do movimento grevista, solicitou ao ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, o apoio da FNSP, que deveria permanecer no Estado, até o término da greve dos cerca de 15 mil servidores da segurança pública, tendo em vista que a greve também atingiu policiais militares, bombeiros militares e agentes penitenciários. O Pleno do Tribunal de Justiça do Estado declarou, por unanimidade, a ilegalidade do movimento, determinando o retorno imediato ao trabalho, sob pena de multa diária, às entidades de classe, no valor de 30 mil reais. “O relator do processo, desembargador Manoel Soares Monteiro, fundamentou sua decisão nos artigos da Constituição que proíbem policiais militares a fazerem greve”¹¹⁶.

Em março de 2011, greve da PC do Maranhão. O comando elaborou uma Instrução Normativa com a finalidade de regulamentar todos os procedimentos que deveriam ser realizados durante a sua vigência, respeitando os 30% do efetivo para atendimento dos serviços essenciais ao público, além do comunicado do movimento grevista às autoridades competentes, no prazo legal, conforme preceitua os artigos 9º e 13, da lei nº. 7.783, de 28 de junho de 1989. A categoria reivindicava reajuste salarial de 20%; repasse da inflação acumulada nos últimos dois anos, prevista constitucionalmente; aumento das gratificações; pagamento de insalubridade para mais 600 policiais e a implantação do auxílio alimentação para motoristas e rádio-operadores. Os representantes do governo apresentaram uma proposta aos diretores do Sindicato dos Policiais Cíveis do Estado do Maranhão (Sinpol/MA), que oferecia a “gratificação de 5% de hora extra a partir do mês de abril, mais 5% a partir de junho e um possível ajuste dessas gratificações em 2012, além do auxílio

¹¹⁴ Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2011/03/01/forca-nacional-e-enviada-a-paraiba-em-razao-de-greve-de-policiais.htm>>. Acesso em: 30 dez. 2011.

¹¹⁵ Disponível em: <<http://www.wscom.com.br/noticia/Paraiba/RC+JA+PEDIU+ILEGALIDADE+E+FORCA+NACIONAL-102315>>. Acesso em: 02 jan. 2012.

¹¹⁶ Disponível em: <<http://noticias.r7.com/cidades/noticias/greve-da-pm-da-paraiba-e-ilegal-decide-tj-20110302.html>>. Acesso em: 30 dez. 2011.

alimentação no valor de 165 reais para motoristas e rádio-operadores”¹¹⁷. Segundo o presidente do Sinpol/MA, Amon Jessen¹¹⁸, a proposta apresentada não contemplava a todos, beneficiando somente os servidores ativos, sendo rejeitada pela categoria, que decidiu, de forma unânime, continuar o movimento paredista, pacífico e reivindicatório, na luta por melhorias salariais e condições dignas de trabalho.

Em assembleia geral, realizada no dia 31 de março de 2011, a PC do Distrito Federal decidiu pela deflagração de greve, a partir do dia 1º de abril. A categoria reivindicava a “reestruturação de carreira; plano de saúde subsidiado; publicação de decreto corrigindo interstício para progressão da carreira policial; pagamento dos passivos financeiros; transformação do cargo de agente penitenciário em agente de polícia; aumento do quadro de servidores e envio de mensagem ao governo federal com proposta de reposição das perdas inflacionárias em 13%”¹¹⁹. Depois de 16 dias em greve, os policiais aceitaram a proposta de recomposição salarial de 13%, divididos em duas parcelas, com aplicabilidade em dezembro de 2011 e março de 2012, feita pelo governo, o qual se comprometeu, também, em fazer gestões em prol de um plano de saúde subsidiado, pagamento de passivos e correção do interstício para progressão nas carreiras. A proposta não é a ideal, mas atende parcialmente a categoria. “A greve foi necessária e surtiu efeito. Cabe agora ao governo do Distrito Federal honrar seu compromisso”¹²⁰.

No Piauí a greve da PC teve início no dia 16 de abril de 2011. A categoria reivindicava aumento salarial de 24%. De acordo com o Sindicato dos Policiais Civis do Estado do Piauí (Sinpopi/PI), 30% do efetivo da Corporação permaneceram nas delegacias, mas atenderam apenas aos casos de homicídios, de violência doméstica, e de estupro. Os policiais afirmaram “que, em outra greve realizada em fevereiro de 2010, foi estabelecido, junto ao governador, um reajuste salarial de 24%, a partir de maio de 2011”¹²¹. Agora, o governador propõe o parcelamento desse reajuste em dois anos, convertido em 26%. O sindicato insiste na efetivação ainda em 2011.

¹¹⁷ Disponível em: <http://www.sinpol-ma.com.br/noticias_11/noticias230311_6html>. Acesso em: 30 dez. 2011.

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ Disponível em: <http://www.sinpoldf.com.br/sinpol/noticias/item?item_id=55987>. Acesso em: 23 ago. 2011.

¹²⁰ Tribuna Policial. **Revista do Sindicato dos Policiais Civis do Distrito Federal**, Ano XVII, Nº 161, mar./abr. 2011, p. 12.

¹²¹ Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2011/04/greve-de-policiais-civis-ja-dura-13-dias-no-piaui.html>>. Acesso em: 23 ago. 2011.

A PC de Minas Gerais também deflagrou greve no mês de abril. O Estado moveu uma Ação Civil Pública, declarando-a ilegal e contrária às movimentações articuladas pelo Sindpol/MG, alegando que os atos praticados pela categoria são ilegais em atividades relacionadas à segurança pública. “O desembargador Eduardo Andrade determinou o fim da greve e, no caso de descumprimento, a categoria poderá ser multada em 50 mil reais”¹²². O desembargador entendeu que foram cometidos excessos no exercício do movimento grevista, com a formação de piquetes para impedir a entrada dos funcionários que não aderiram ao movimento.

No dia 11 de maio de 2011, paralisação de advertência de 48 (quarenta e oito) horas, da PC do Rio Grande do Norte, que aprovou, por decisão unânime, em assembleia extraordinária, a deflagração de uma greve¹²³, a partir do dia 17. Os grevistas realizaram piquetes, rondas e visitas às delegacias especializadas e distritais e, concluíram que a adesão da PC foi maciça, tanto na Capital como no interior. Na maioria das unidades visitadas, estava em atividade um percentual acima do previsto pela lei nº. 7.783/1989, de “37,22% de servidores”¹²⁴. A categoria reivindicava melhoria das condições de trabalho, a reforma do Estatuto da Polícia Civil; a nomeação dos policiais concursados em 2009; e o cumprimento da lei complementar nº 417, de 31 de março de 2010, que estabelece a implantação do Plano de Cargos dos agentes e escrivães. Também fez parte da pauta de reivindicações: a “retirada total dos presos das delegacias; substituição das ‘quentinhas’ pelo vale-refeição; serviço de limpeza para as delegacias; regulamentação do livre acesso dos policiais aos locais sujeitos à fiscalização da polícia; e retirada de policiais militares e pessoas estranhas ao Quadro da Polícia Civil das delegacias”¹²⁵. Foi distribuído panfleto explicativo à população. (Figura 4).

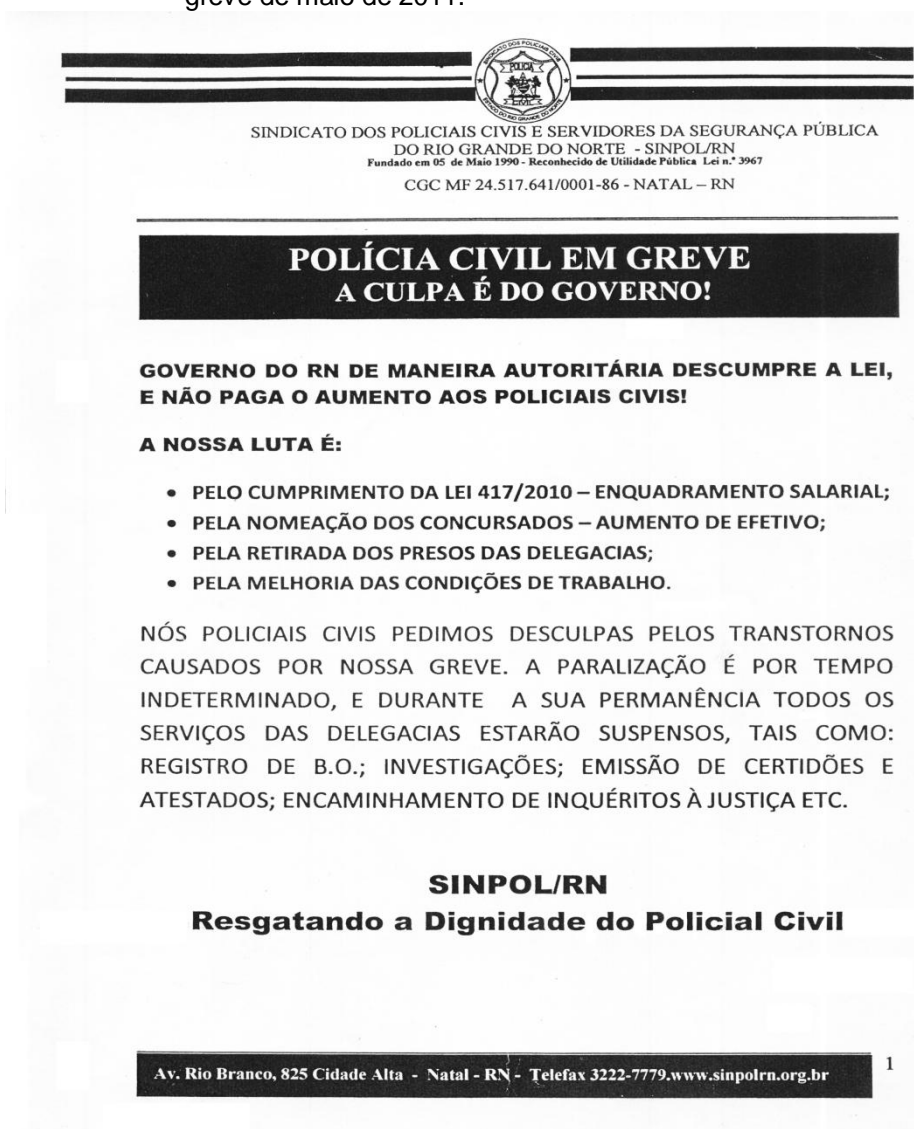
¹²² Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2011/04/14/interna_gerais,221811/justica-suspende-greve-de-policiais-civis-em-minas-gerais.shtml>. Acesso em: 15 jul. 2011.

¹²³ Polícia Civil inicia greve. **Diário de Natal**. Natal (RN), 17 maio 2011, p. 02.

¹²⁴ LEANDRO, A. Greve já é a mais longa da polícia. **Tribuna do Norte**. Ano 60 - Nº 088. Natal (RN), quarta-feira, 06 jul. 2011, p. 11.

¹²⁵ Disponível em: <<http://www.cascianoval.com.br/?p=7962>>. Acesso em: 15 jul. 2011.

Figura 4 – Panfleto do SINPOL/RN, informando, à população, os motivos da greve de maio de 2011.



O representante do governo do Estado, Paulo de Tarso Pereira Fernandes, foi inflexível ao informar que não havia proposta para os dois pontos mais relevantes na pauta – o cumprimento da lei complementar e a nomeação dos concursados –, afirmando que o governo se mantém nessa posição de não admitir a pressão exacerbada, a tentativa vã de fazê-lo ceder a essas contingências de greve e de algazarras. Diante das negativas de atender a pauta e tentar “retirar ou no mínimo retardar, na Justiça, a conquista duramente conseguida pela categoria”¹²⁶, os grevistas fizeram uma mobilização em frente ao Tribunal de Justiça do Estado. O

¹²⁶ **Policiais civis indignados com o governo do Rio Grande do Norte.** Disponível em: <<http://www.cascianovidal.com.br/?p=7479>>. Acesso em: 15 jul. 2011.

governo estadual solicitou, ao ministro da Justiça, o apoio da FNSP, que deveria permanecer no Estado, até o término da greve dos servidores da segurança pública.

No dia 10 de junho, a Justiça determinou a volta imediata de 50% dos policiais ao trabalho. O Sinpol/RN recorreu da decisão. Uma comissão de deputados participou das negociações, abrindo nova perspectiva para uma tentativa de acordo entre o governo e sindicatos. Segundo o deputado do Partido dos Trabalhadores (PT), Fernando Mineiro, esta é a primeira vez, na história recente do legislativo potiguar, que a Assembleia Legislativa não consegue intermediar uma negociação entre servidores e governo. “Aproximadamente 16 mil servidores públicos estaduais estavam em greve pela implantação de Planos de Cargos e Salários já aprovados”, assim comentou o *Diário de Natal*¹²⁷. Apesar do embate, os obstinados integrantes da PC do Rio Grande do Norte prosseguiram em busca de seus propósitos e obtiveram uma grande vitória, quando o Pleno do Tribunal de Justiça do Estado, julgando um *Agravo Regimental* interposto pelo Estado, não declarou a greve ilegal.

Uma audiência de conciliação, solicitada pelo Sinpol/RN, pôs fim à greve, que vinha penalizando a população potiguar. A audiência ocorreu na Câmara Criminal do Tribunal de Justiça da Capital, presidida pelo desembargador Francisco de Assis Brasil Queiroz e Silva, com a participação do “procurador Geral do Estado, Miguel Josino; o procurador Geral de Justiça, Manoel Onofre Neto; o promotor de Justiça Fernando de Vasconcelos; a presidente do Sinpol/RN Vilma Marinho César e demais representantes do sindicato”¹²⁸. A mais longa greve da história da PC do Rio Grande do Norte, considerada como a mais difícil luta da categoria, finalmente terminou. Os representantes do Ministério Público e o desembargador Francisco de Assis Brasil juntos, conseguiram “tirar leite de pedra”¹²⁹. Após 57 (cinquenta e sete) dias de paralisação, “marca recorde de duração e também de adesão por parte dos servidores”¹³⁰, com o acordo judicial, seis das sete reivindicações da pauta foram atendidas e os policiais voltaram ao trabalho no dia 14 de julho, com a obrigação de repor, integralmente, os dias paralisados, ressarcindo ao Estado o número de horas não trabalhadas. O Poder Judiciário se comprometeu a revogar a aplicação da multa

¹²⁷ SANTOS, S. H. Servidores públicos em greve somam 16 mil no RN. **Diário de Natal**. Natal (RN), 26 maio 2011, Cidades, p. 01; 06.

¹²⁸ Disponível em: <<http://jarbasrocha.com.br/?p=16647>>. Acesso em: 15 jul. 2011.

¹²⁹ Disponível em: <<http://www.sinpolrn.org.br/>>. Acesso em: 15 jul. 2011.

¹³⁰ LEANDRO, A. *Op Cit.*, p. 11.

diária no valor de 50 mil reais, estabelecida na antecipação de tutela, aplicada ao sindicato, caso os policiais não retornassem ao trabalho.

Em junho de 2011, a categoria dos delegados de polícia do Maranhão deflagrou greve, que se estendeu até setembro. O deputado estadual, Eduardo Salim Braide¹³¹, destacou que foram meses de negociações, que culminaram com o compromisso do secretário de Estado da Segurança Pública em encaminhar, à Assembleia Legislativa, no prazo de 30 (trinta) dias, uma proposta de emenda constitucional, dispondo sobre a inserção dos delegados de polícia na carreira jurídica.

Em Mato Grosso, a greve dos investigadores e escrivães teve início no dia 1º de julho de 2011, comprometendo praticamente todos os serviços nas delegacias e centro de segurança, em especial a investigação de crimes de furtos, roubos e assassinatos que já estavam em andamento. Os únicos trabalhos mantidos em 100% foram das prisões em flagrante, retirada de corpos de vias públicas e residências, bem como a transferência de presos. Como manda a lei, em outras funções, as categorias trabalharam com 30% do efetivo. A categoria reivindicava reestruturação salarial. O Estado possui 2.100 investigadores e escrivães, lotados em 104 Municípios; o salário inicial de ambos é 2.365 reais e a proposta é que esse piso aumente para 5.500 reais. Os policiais esperavam que o governador, por exigir o curso universitário para o ingresso nas carreiras da Polícia Judiciária Civil, desde 2004, começasse a pagar salários de nível superior, como acontece com outras categorias de servidores públicos.

O Tribunal de Justiça do Estado declarou a ilegalidade da greve e multa diária de 20 mil reais, caso o movimento permanecesse. No Direito brasileiro, a responsabilidade trabalhista e a penal têm caráter individual, porque restritas ao autor ou autores do delito, enquanto a responsabilidade civil, tanto pode atingir o trabalhador que praticou o ilícito como o sindicato que o determinou. (CF, art. 9º, § 2º; lei nº. 7.783/1989, arts. 14 e 15). “Somente em 05 de setembro os policiais decidiram encerrar a greve, que já durava mais de dois meses”¹³², optando em aceitar a última proposta feita pelo governador que eleva o salário inicial e final da categoria em 65% e 111% respectivamente até 2014. O aumento médio na tabela

¹³¹ Disponível em: <<http://www.jornalpequeno.com.br/2011/9/20/deputado-anuncia-fim-da-greve-de-delegados-da-policia-civil-170566.htm>>. Acesso em: 30 dez. 2011.

¹³² Disponível em: <<http://www.24horasnews.com.br/index.php?mat=383739>>. Acesso em: 30 dez. 2011.

será de 84%, atendendo a principal reivindicação, que é equiparar os vencimentos da Polícia Judiciária Civil com as demais carreiras de nível superior.

O presidente do Sindicato dos Investigadores da Polícia Civil e Agentes Prisionais do Estado do Mato Grosso (Siagespoc/MT), Cledison Gonçalves da Silva, fez questão de afirmar que a proposta foi aceita por cerca de 90% dos policiais, mas que só decidiram aceitá-la em respeito à população mato-grossense.

No dia 02 de julho de 2011, os policiais do Ceará entraram em greve. Segundo o Sinpoci/CE, 95% da categoria aderiram ao movimento. Durante o movimento grevista, apenas cinco delegacias funcionaram em regime de plantão, cumprindo a determinação da lei que obriga a manutenção de 30% dos serviços. Entre as principais reivindicações, constavam: aumento de salários; melhores condições de trabalho; e a contratação de mais servidores, “já que o último concurso público foi realizado em 2002”¹³³. A Justiça declarou a ilegalidade da greve e impôs multa diária de descumprimento, no valor de dez mil reais, mas os policiais permaneceram de braços cruzados e entraram com recurso contra a decisão.

Por fim, a greve da PC do Espírito Santo, em setembro de 2011. Todas as delegacias do Complexo da Chefatura de Polícia e os serviços do Departamento Médico Legal ficaram sem atendimento. A categoria reivindicava aposentadoria integral. O Tribunal de Justiça do Estado julgou a greve ilegal¹³⁴.

É de se registrar, por oportuno, que, no ano de 2003, esta autora¹³⁵ realizou pesquisa junto aos 162 integrantes da Polícia Civil do Estado da Paraíba, lotados em Campina Grande, segunda maior cidade paraibana, com o objetivo de retratar a sua realidade, em termos sócio-demográficos (categoria funcional, tempo de serviço, renda, sexo, faixa etária e nível de escolaridade) e de atuação profissional. Em relação a este último aspecto, algumas das perguntas e respostas obtidas são detalhadas a seguir.

Questionados sobre os fatores considerados prejudiciais à ação da polícia na prestação de serviços à sociedade, observou-se, conforme indicado na Figura 5, que, dos policiais entrevistados: 78,7% relacionaram, prioritariamente, a precariedade das condições materiais para o trabalho; 55,1%, a falta de reciclagem

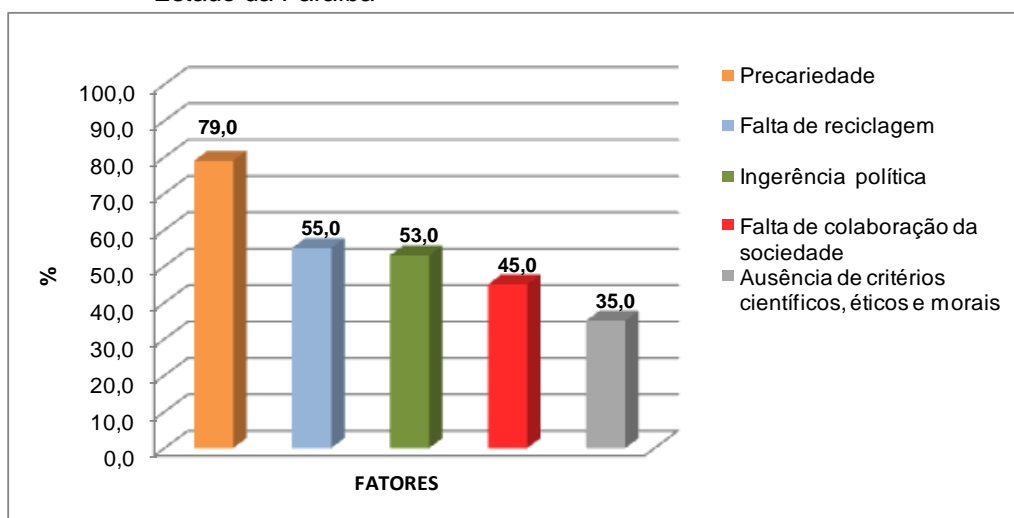
¹³³ Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,015233618-EI5030,00-Greve+dos+policiais+no+CE+apenas+DPs+funcionam+no+Estado.html>>. Acesso em: 30 jul. 2011.

¹³⁴ Disponível em: <<http://g1.globo.com/espírito-santo/noticia/2011/09/governo-consegue-liminar-e-poe-fim-greve-da-polícia-civil-no-es.html>>. Acesso em: 15 dez. 2011.

¹³⁵ FARIAS, A. G. **A polícia e o ideal da sociedade**. Campina Grande: EDUEP, 2003, p. 125 -128.

permanente para o exercício de suas funções; 53,5%, ingerência política; 44,9%, a falta de colaboração da sociedade; e 35,4%, ausência de critérios científicos, éticos e morais na seleção e formação do policial.

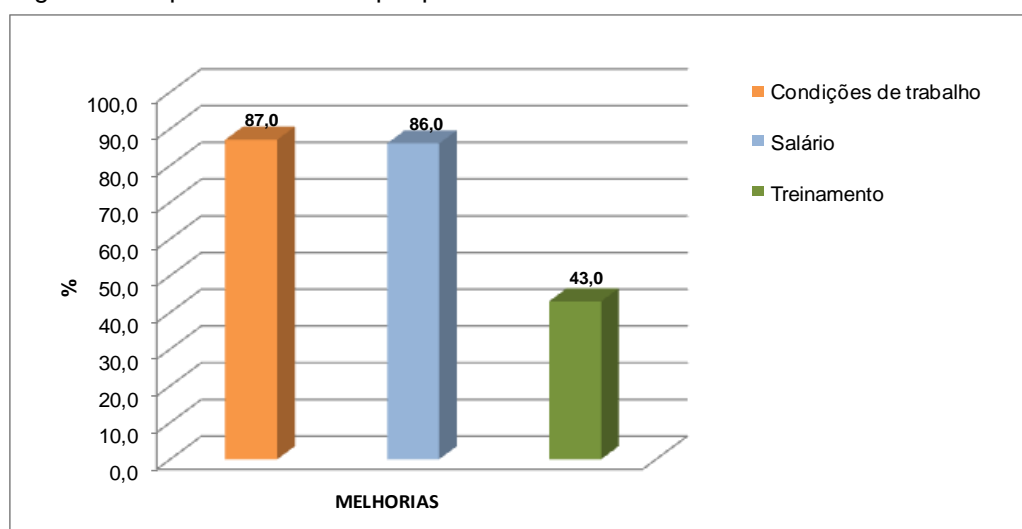
Figura 5 – Fatores prejudiciais à ação da polícia, na opinião de policiais civis do Estado da Paraíba



Fonte: Farias (2003).

Em seguida, formulou-se a seguinte pergunta: em sua opinião, o que é necessário, para melhorar o seu desempenho profissional? As respostas obtidas permitiram verificar que os policiais entrevistados consideram, como necessidades predominantes, a serem supridas, para o bom exercício das suas funções: as condições de trabalho 87,4%; melhores salários 85,8%; e melhor formação policial, cursos de reciclagem e treinamento 42,5%. (Figura 6).

Figura 6 – Aspectos indicados por policiais civis do Estado da Paraíba



Fonte: Farias (2003).

Analisadas em conjunto, as respostas a essas duas questões – fatores prejudiciais à ação da polícia e necessidades para melhorar o desempenho profissional – indicam que a Polícia Civil da Paraíba encontra-se em situação de indigência, criando e recriando tecnologias de sobrevivência e, portanto, incapaz de cumprir sua missão repressiva e, muito menos, preventiva. Tal situação justifica o índice preocupante de baixa estima dos policiais.

Embora a pesquisa tenha sido realizada em Campina Grande, pode ser considerada representativa para o Estado da Paraíba, visto que essa cidade abriga o segundo maior contingente policial civil do Estado e que as condições de trabalho são homogêneas em todo o território paraibano. Da mesma maneira, a análise dos dados pode ser extrapolada, com as devidas ressalvas, para quase todos os Estados da Federação, razão porque os sindicatos e associações que representam os membros componentes das Corporações Policiais ostentam em seus estatutos, como principal objetivo, ajudar e orientar seus associados e pessoas interessadas na luta constante pelos seus direitos. Daí a necessidade de um esforço criador, de todos os policiais, “para que se libertem da exploração do homem pelo homem. O homem é o único parasita de seu congênere”¹³⁶.

Resulta evidente, pois, que os membros componentes da Polícia Judiciária, equivocadamente chamada de “Polícia Civil”, de quase todos os Estados brasileiros, estão, constantemente, decretando greve por salários condignos e melhores condições de trabalho. Disso se infere que, um dos maiores problemas enfrentado pelos servidores públicos policiais, no Brasil, é simplesmente a falta de seriedade com a política de segurança pública por parte dos governantes, principalmente pelo fato de os anseios dos policiais grevistas serem os mesmos em todos os Estados. Assim como outros profissionais, o policial depende do próprio trabalho para ter uma vida digna. E a vida produtiva do policial, isto é, o número de anos em que poderá desempenhar suas funções, – antes que as forças ou a lucidez o abandonem –, depende do próprio trabalho e da altura do seu salário, pois salários muito baixos acarretam o desgaste prematuro da capacidade de trabalho do policial.

Logo, a consequência de todo esse somatório de transtornos no sistema de segurança pública só tende a deixar a população sobressaltada, porque as Corporações Policiais especializadas não se acham aptas ao exercício de suas atribuições, em defesa da preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Basta, pois, que se atente que é tão grave o clima de insegurança no Brasil que, a cada dia, a sociedade é abalada, tomada pelo medo,

¹³⁶ LINHARES, H. *Op. cit.*, p. 21.

com o crescente número de vítimas do crime organizado e/ou isolado, havendo maior incidência de crimes contra o patrimônio, como os assaltos seguidos de morte.

Enquanto os “excluídos” da sociedade, considerados “bandidos”, “marginais”, “delinquentes” continuam praticando atrocidades contra a vida humana, 24 (vinte e quatro) horas por dia, incorrendo em delitos os mais diversos, a força policial se encontra em situação de indignação e, portanto, incapaz de cumprir sua missão adequadamente, especialmente, sua função preventiva, e sem condição de levar uma vida digna. É óbvio que essa situação evidencia, claramente, os enormes riscos a que está exposta a sustentação do Estado de Direito, quando se tem uma debilidade crescente das Corporações Policiais, aliada ao discreto conhecimento sobre a sua realidade.

De todo o exposto, pode-se concluir que é inegavelmente atual o ensino da doutrina social da Igreja Católica, pelos seus documentos denominados encíclicas, como a *Rerum Novarum* do papa Leão XIII, publicada em 1891 e que já naquela época ao tratar da “Questão Social e o Estado”¹³⁷ dizia:

O trabalho muito prolongado e pesado e uma retribuição mesquinha dão, não poucas vezes, aos operários ocasião de greves. É preciso que o Estado ponha cobro a esta desordem grave e frequente, porque **estas greves causam dano** não só aos patrões e aos mesmos operários, mas também ao comércio e aos interesses comuns; e em razão das **violências e tumultos**, a que de ordinário dão ocasião, **põem muitas vezes em risco a tranquilidade pública**. O remédio, portanto, nesta parte, mais eficaz e salutar é prevenir o mal com a autoridade das leis e impedir a explosão, removendo a tempo as causas de que se prevê que hão de nascer os conflitos entre os operários e os patrões. [Grifo nosso].

Sabe-se que nos países democráticos, na medida do possível, têm prevalecido o diálogo, a discussão e a negociação coletiva, como meios necessários para se manter, com menos dificuldades e mais eficácia, as conquistas dos trabalhadores compatíveis com sua dignidade, diante dos efeitos perversos da globalização da economia. Denota-se, portanto, que as leis tutelam os direitos de todos de exigir, do Estado, serviços públicos capazes de proporcionar-lhes ambiente seguro. Mas, na medida em que a instância estatal cruza os braços ante as reivindicações das Corporações Policiais, resvala para a posição de convívio com a barbárie.

¹³⁷ ENCÍCLICA *Rerum Novarum*. Condição dos Operários (1891). Leão XIII (Papa). 10. ed. Petrópolis - Rio Janeiro: Editora Vozes Ltda, 1973, p. 25.

CAPÍTULO 6 – A DIFERENÇA DA REALIDADE SINDICAL PARA O POLICIAL MILITAR BRASILEIRO

*“O homem pode acreditar no impossível,
mas nunca no improvável.”*

Oscar Wilde

O advento mais recente da Polícia Militar decorre da vontade política da ditadura militar brasileira de ter um braço armado e auxiliar das Forças Armadas nos Estados, de modo a centralizar o poder e controlar as forças políticas e sociais. Tal decisão política é confrontada pela realidade, pois os militares recebem uma formação rígida e hierarquizada contrária ao exercício profissional que devem desempenhar em seu contato diário com os cidadãos em tempo de paz.

O resultado deste equívoco histórico é a esquizofrenia moral vivida por este servidor público. Este paradoxo gera consequências tanto para a Corporação, coletiva e individualmente, quanto para a sociedade como um todo. Tal *déficit* fica patente quando se analisa o processo de conquista dos direitos sindicais pelos servidores policiais militares de um lado, e a incapacidade desses profissionais de fazerem frente aos desafios exigidos por uma polícia que lida com indivíduos em busca da afirmação de seus direitos básicos, em uma sociedade marcada pela desigualdade e discriminação.

O ideal da unificação das polícias estaduais no Brasil visa, entre outras coisas, justamente superar este dilema. O estudo comparativo da polícia e sua sindicalização no mundo ocidental e, em especial, na Europa, tem como propósito iluminar as alternativas possíveis que se abrem para um caminho próprio a ser construído pela sociedade brasileira e sua polícia.

Neste capítulo, portanto, serão abordados tais aspectos, analisando-se a proibição da sindicalização e do direito de greve dos servidores policiais militares, descrevendo, de forma sucinta, os protestos desses servidores, cuja proibição constitucional não os tem impedido de acionarem suas associações e realizarem mobilizações, como meios de pressão a fim de terem suas reivindicações atendidas, em busca de melhores condições de trabalho e salários condignos com a função que desempenham.

6.1 AO MILITAR SÃO PROIBIDAS A SINDICALIZAÇÃO E A GREVE

A Força Pública ao longo de sua história foi sempre calcada numa estrutura militar – hierarquia, disciplina, armamento, uniforme – pressupondo, portanto, uma força com funções nitidamente militares; todavia em distintos momentos históricos exerceu funções tipicamente policiais. A atuação militar é sempre coletiva – o pelotão, a companhia, o batalhão – visando o controle de movimentos sociais; o policiamento, ao contrário, pode perfeitamente ser estabelecido em bases individuais, mesmo sua ação grupal não mantém os liames estruturais dos “grupos” militares.

De acordo com Heloisa Rodrigues Fernandes¹, “a função militar diz respeito à manutenção e/ou reestabelecimento da ‘ordem social’, entendida aqui como aquela em que se configuram as bases nucleares do sistema: sua formação de classe.” Por outro lado, “a função policial visa manter a ‘ordem urbana’, ou seja, permitir o funcionamento ‘ordenado’ dos subprodutos do processo de urbanização: configurações de um estilo de vida tipicamente cidadão. Enquanto a esfera da atuação militar é *política*, a do policial é mais estritamente *jurídica*.” Funções tão distintas propiciaram um caráter híbrido à Força Pública e criaram internamente duas ideologias – a civilista e a militar – “que historicamente vieram a se transformar em duas correntes, no sentido da luta pela afirmação de uma delas.”² Assim, data da Primeira República a origem de duas ideologias específicas.

No Brasil, a PM, com funções policiais ligadas à preservação da ordem pública interna, é, na verdade, uma instituição híbrida: não é nem deixa de ser; é denominada Polícia Militar embora não pertença às Forças Armadas; e não se confunde com a instituição tradicionalmente policial, a Polícia Civil. Diz a Constituição que “os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios” (art. 42).

Por que, então, policial e militar? Não se deve confundir polícia com Forças Armadas, pois conforme previsão constitucional, a primeira tem como dever a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Já as segundas, constituídas por Exército, Marinha e Aeronáutica, destinam-se à

¹ FERNANDES, H. R. **Política e segurança**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1977, p. 209.

² *Ibid.*

defesa da pátria e à garantia dos poderes, da lei e da ordem. E somente a elas, é proibida expressamente a sindicalização e greve. Em nenhum instante foi feita igual referência à polícia, como se percebe dos artigos 42 e 142, § 3º, inciso IV da Constituição:

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

§ 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares;
IV – ao militar são proibidas a sindicalização e a greve.

No entanto, o texto constitucional em vigor, assegura o direito à livre associação sindical e o direito de greve aos policiais civis, negando, simultaneamente, esses mesmos direitos aos policiais militares, integrantes das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, estabelecendo que “ao militar são proibidas a sindicalização e a greve”, ainda que seja permitido constituir e filiar-se a associações próprias.

Essa conotação é comum tanto ao contexto internacional como à ordem interna dos países, eis que as entidades de classe, como em muitos países onde o sindicalismo do servidor policial militar é proibido, acabam assumindo o mister de representatividade dessa categoria, pois a lei veda o sindicato, mas permite alguma forma de associação. No ordenamento jurídico espanhol, por exemplo, há proibição de sindicalização e greve em relação aos membros das Forças Armadas e as demais Corporações submetidas à disciplina militar, por força da *Ley Orgánica 02/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*.

Torna-se, assim, patente a afronta ao princípio da isonomia constitucional entre aqueles que dispensam devoção e ofício a serviço público de natureza similar. Essa discriminação³ entre servidores policiais da segurança pública – civis e militares – foi feita em normativa explícita, ao se permitir a sindicalização e greve para o primeiro e proibir as mesmas prerrogativas para o segundo.

Certo é que, visando harmonizar esse tratamento jurídico distinto, o próprio constituinte tem promovido alterações no texto constitucional brasileiro. A EC nº. 18,

³ Essa discriminação também ocorre em outros países, a exemplo da Espanha, entre os servidores do *Cuerpo Nacional de Policía* e os da *Guardia Civil*.

de 05 de fevereiro de 1998, por exemplo, demonstra o intuito de tirar dos policiais militares o conceito de servidores públicos que a Constituição lhes dava, para afastar qualquer similaridade com os direitos conferidos aos servidores públicos civis.

Na justificativa dessa emenda⁴, em que se propõe que os integrantes da Polícia Militar não sejam classificados como servidores públicos [!], encontra-se uma crítica à Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88 que, provavelmente, nem foi notada pelos legisladores: “Foi uma decisão equivocada qualificar os militares como servidores públicos militares”. Por isso, hoje, mesmo recebendo dos cofres públicos, os integrantes das Polícias Militares e das Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica) não são servidores públicos, mas são militares dos Estados e militares da União, respectivamente, é o que determina a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.

Tal fato apenas revelou a mácula jurídica neste tratamento, pois ontologicamente, nada mudou porque os militares são, sim, servidores públicos em sentido amplo como eram considerados na regra constitucional reformada. São agentes públicos, como qualquer outro prestador de serviço ao Estado. “A diferença é que agora se pode separar as duas categorias, em lugar de servidores civis e servidores militares, embora assim sejam, *em agentes públicos administrativos e agentes públicos militares*”⁵.

Muito embora a EC nº 18/1998 tenha procurado tratar separadamente os “militares” das Forças Armadas dos “militares” dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, o artigo 42, § 1º, da Constituição estabelece que se aplicam, a estes últimos, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do artigo 14, § 8º; do artigo 40, § 3º; e do artigo 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do artigo 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores.

Em relação às polícias dos Estados – Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar –, embora por eles organizadas e mantidas (ao contrário das do Distrito Federal, organizadas e mantidas pela União), deverão ser observadas as

⁴ Patrocinada pelo ex-presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, a citada emenda originou-se da mensagem nº. 246/1996, assinada por oito dos seus ministros e encaminhada à Câmara Federal, dando novo “status” aos militares. **Diário da Câmara Federal**, 17 abr. 1996, p. 9746 - 9750.

⁵ SILVA, J. A. da (2011), *op. cit.*, p. 703.

normas gerais federais (da União) sobre organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, além daquelas sobre organização, garantias, direitos e deveres das Polícias Civis, conforme determina a Constituição, nos artigos 22 e 24, incisos XXI e XVI, respectivamente.

Não resta dúvida de que a Polícia Militar, instituição organizada em nível estadual, é órgão que poderia sofrer profundas mudanças, a fim de eliminar a sua vinculação com as Forças Armadas, pois destas ainda advém a doutrina básica de formação dos policiais militares, o que não se aplica ao Estado democrático de Direito, onde a missão da polícia preventiva nada tem a ver com a missão das Forças Armadas, que são instituições nacionais, organizadas com base na hierarquia e disciplina, em nível federal. Essa realidade vem sendo alterada ao longo dos últimos anos, visando a adequar as forças policiais militares aos parâmetros atuais da sociedade brasileira.

Não surpreende que se caminhe no sentido inverso à evolução desejável, no âmbito das instituições policiais brasileiras. Já disse notável publicista francês – Georges Ripert – que *“no es necesario creer en la evolución fatal del derecho; no es necesario considerar toda reforma como un progreso; pero tampoco debe negarse ciegamente la necesidad de que evolucione el derecho y de reformar las instituciones”*⁶.

Diante desse contexto, é difícil imaginar que sejam eliminadas as restrições à sindicalização e ao direito de greve para a PM, existentes na ordem nacional, já que a razão dessas restrições encontra arrimo nos dogmas da soberania, para cujo sustentáculo é imprescindível a Força Pública, instituída para garantir, contra qualquer outra força, a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão, como enunciados na Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, proclamada na França em 1789, cujo artigo 12, conforme já dito alhures e se faz necessário repetir, assim expressa: “para a garantia dos direitos do homem e do cidadão, é necessário uma *força pública*; esta força é, assim, instituída em benefício de todos e não para a utilidade particular daqueles a quem está confiada”. De fato, o avanço da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, como instrumento de efetivação do processo democrático e, sem dúvida, do

⁶ RIPERT, G. *Op. cit.*, p. 354.

reordenamento jurídico do país, é notório. Houve uma grande evolução legislativa, com uma tendência de mais abertura para com os direitos humanos e as liberdades fundamentais. Entretanto, apesar da evolução e dos bons propósitos, ainda transparecem certas contradições, resquícios da ordem constitucional anterior. É correto, portanto, o raciocínio de Jorge Zaverucha, ao sustentar que a Constituição “manteve em linhas gerais, a estrutura do aparelho policial criado durante o regime militar”⁷.

6.2 O IDEAL DE UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS ESTADUAIS

Entende-se que a expressão “Polícia Militar” é contraditória, haja vista que os militares são – por destinação histórica –, profissional e legalmente voltados para a guerra e para as armas. Logo, o vocábulo militar é incompatível com o conceito de polícia (função ou corporação), pois a vocação e o adestramento profissionais de um policial não são antítese dos do militar.

Além disso, o decreto nº. 88.777, de 30 de setembro de 1983 – ao que parece –, recepcionado pela atual Constituição, apresenta, no mínimo, duvidosa orientação técnica específica, quando estabelece em seu artigo 2º (nº. 27), que o “policimento ostensivo” é uma ação policial, “exclusiva” das Polícias Militares, objetivando a manutenção da ordem pública. Note-se, no entanto, que não há qualquer eivo de atividade militar neste segmento da polícia. É, antes, uma função policial, e não militar.

Na realidade, a atual Constituição apenas consolidou a legislação extravagante⁸, editada à época do regime militar, que conferiu poderes especiais às Polícias Militares, como por exemplo, a “exclusividade” para exercer o policiamento ostensivo, fardado, a fim de assegurar o cumprimento da lei e a manutenção da ordem pública. Mesmo assim, convém lembrar que o policiamento ostensivo não é mais “exclusividade” das Polícias Militares, em face da competência das Polícias Rodoviária e Ferroviária Federais, conforme preceitua a própria Constituição (artigo 144, §§ 2º e 3º).

⁷ ZAVERUCHA, J. **FHC, Forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia** (1999 - 2002). Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 73.

⁸ BRASIL. **Decreto-lei nº. 667, de 02 de julho de 1969**. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares, dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal e dá outras providências; e **decreto-lei nº. 1.072, de 30 de dezembro de 1969**. Dá nova redação ao artigo 3º, letra “a” do decreto-lei nº. 667, de 02 de julho de 1969, e dá outras providências.

É sabido que a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal, por exemplo, também organizadas a partir da hierarquia e da disciplina, fardadas e com competência para executar o “patrulhamento ostensivo”, respectivamente, nas rodovias e ferrovias federais, apesar disso, não são Corporações Militares.

O modelo de segurança pública atual, oriundo das determinações do período da ditadura militar no Brasil, provocou uma “anormalidade” no sistema de segurança, a qual se faz notar, hoje, na existência de duas polícias no âmbito estadual: Polícia Militar e Polícia Civil. “Trata-se de um modelo esgotado e que fora montado, nos anos da ditadura militar, para a segurança do Estado, na linha da ideologia da segurança nacional”⁹, encampado pela atual Constituição. Lamentavelmente, o Congresso Constitucional, não soube inovar.

A unificação das Polícias Civil e Militar já foi assunto debatido durante a *Segunda Conferência Nacional de Polícia*, realizada em dezembro de 1951, no Estado de São Paulo. A finalidade desse evento, segundo Hermes Vieira e Oswaldo Silva¹⁰, foi a de estabelecer intercâmbio informativo sobre assuntos pertinentes à polícia brasileira, principalmente no campo da ação político-social e, ainda, fomentar o entendimento entre os vários órgãos policiais do país e estabelecer normas, de conformidade com a lei, que servissem de orientação segura na esfera de polícia preventiva e repressiva. As teses discutidas “versavam sobre temas fundamentais, relacionados à “ordem política e a unificação das polícias.”

Em 1992, foi oferecido, à Câmara dos Deputados, projeto de emenda unificando as polícias num só organismo civil, com um segmento uniformizado para as funções de policiamento ostensivo e outro em trajes civis, para as atividades investigativas, com unidade de comando e com uma carreira única. Esse projeto de emenda não prosperou na Comissão Especial encarregada de estudá-la.

Posteriormente, foi encaminhada nova emenda unificadora pelo Presidente da República. Não despertando maior interesse, caiu também no esquecimento. No Plano Nacional de Segurança Pública, já referido nesta Tese, não se fez a menor alusão à proposta. Observa-se, pois, que quando o assunto são as políticas de unificação do aparelho policial, essa perspectiva não dá sinais iminentes de mudança.

⁹ BICUDO, H. **A unificação das polícias no Brasil**. Estudos Avançados 14 (40), 2000, p. 91.

¹⁰ VIEIRA, H.; SILVA, O. *Op. cit.*, p. 352 e 353.

A unificação das Polícias Civil e Militar também já foi o assunto principal debatido durante o fórum *A Segurança em Debate*, realizado no dia 10 de fevereiro de 2000, no auditório da Prefeitura de Cidreira no Rio Grande do Sul. O presidente da Comissão de Segurança Pública da Câmara dos Deputados e o relator da Comissão, deputados Aldir Cabral e Alberto Fraga, respectivamente, integraram a mesa dos debates do fórum.

De acordo com Aldir Cabral, os parlamentares estão interessados em discutir propostas plausíveis para a unificação, só que ninguém até o momento apresentou uma boa proposta. Aldir Cabral disse que a situação é dramática porque o governo federal não dá a mínima para a segurança pública, caso contrário, investiria mais recursos na área e, acrescentou que, os “governantes fazem o povo sofrer porque tem uma polícia mal paga, mal dirigida e não querem levar o policial para o lado certo. As autoridades não tem interesse em ter uma polícia séria”¹¹.

A velha discussão sobre a imperiosa necessidade – de natureza urgente – para avançar o processo de unificação das Polícias estaduais está emperrada em Brasília, mais uma vez. Por considerar “polêmica demais” a ideia original, o senador Tasso Jereissati¹² retirou, pela segunda vez, da pauta de votação da Comissão de Constituição, Justiça & Cidadania do Senado Federal, a Proposta de Emenda à Constituição, de sua autoria, que passa da União para os Estados brasileiros a competência para legislar sobre Segurança Pública ou Defesa Social, como é chamada atualmente. A emenda permite aos Estados adotar o modelo de polícia que julgarem mais adequado à sua realidade, podendo decidir pela unificação das Polícias Civil e Militar.

O deputado Fleury¹³ sugere a criação de um curso de bacharel em Segurança Pública, onde se promoveria, gradativamente, a unificação das Polícias Civil e Militar, mas sem contrariar filosofias, tradições, costumes e a cultura de cada uma delas. “Esse especialista em Segurança Pública iria substituindo, aos poucos, os oficiais e delegados de polícia. No prazo de cinco a dez anos, haveria uma polícia com uma filosofia única de trabalho.” Já a defensora pública Mônica Tardivo¹⁴ não é

¹¹ Deputado diz que governantes tratam segurança pública com descaso. **Folha do SSPC/PB**. Órgão Oficial do Sindicato dos Servidores da Polícia Civil do Estado da Paraíba. Ano III, Nº 15. João Pessoa (PB), fev./mar. 2000, p. 02.

¹² MEIRELES, G. Unificação das polícias. **O Norte**. João Pessoa (PB), 07 abr. 2007, Geral A6.

¹³ AMARAL, L.; FIUZA, T. Um plano para salvar o Brasil. **Revista Jurídica Consulex**. Ano IV - Nº 43, volume I, Brasília, 31 jul. 2000, p. 52-53.

¹⁴ *Ibid.*

muito favorável à unificação das Polícias Civil e Militar, argumentando que, “hoje, um policial militar não serviria para ser um policial civil e vice-versa. Entre eles, pelo que sei, há um completo preconceito. Em minha opinião, são funções diversas. Não vejo porque unir. É preciso dar infra-estrutura.”

Luiz Francisco de Souza¹⁵, da Procuradoria da República, é radical: “A Polícia Militar é uma anomalia. Não existe em nenhum país do mundo e deve ser extinta. Dentro da PM há algumas coisas estranhas. Se um policial não bate continência ao capitão, pode ser preso. Eles gastam um *tempão* aprendendo a marchar e usar armas, quando deveriam estudar técnicas investigativas e de Direitos Humanos.”

Jarbas Passarinho¹⁶, por sua vez, não apoia a unificação total das polícias. “Porém, o Secretário de Segurança deve possuir os dois comandos e fazer com que ambas se articulem para combater a delinquência.” O ex-ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ), Luiz Vicente Cernicchiaro¹⁷, mostra-se favorável à unificação: “Nada impede que sim. Alguém teria que coordenar. O fato de se ter uma Polícia Civil e outra Militar dá a falsa ideia de que existem dois países, quando na verdade o Brasil é um só”.

O Plano Nacional de Segurança Pública elaborado pela Associação Nacional dos Procuradores da República, em junho de 2000, previa, no seu item 5, a “extinção da Polícia Militar, unificando-a com a Polícia Civil, ficando os efetivos da atual PM como policiais fardados, realizando o policiamento ostensivo, preventivo. A eliminação do duplo comando ampliaria a eficácia da Polícia, a par de acarretar a eliminação da Justiça militar, que ficaria sem serventia”.

Faz-se necessário reformar o aparelho policial brasileiro e redefinir o papel de suas polícias para adequá-las ao Estado democrático de Direito. Mas aí está a dificuldade. Questiona-se, então: como unificar uma Polícia Civil, que recebe um tratamento mais liberal nos quadros da Administração Pública, com uma polícia militarizada, pautada pela disciplina e hierarquia, repleta de limitações no serviço público? Afinal, como o Estado pretende convencer os membros de uma mesma instituição que parte de seus integrantes podem se sindicalizar e outra continua proibida? Certamente o subterfúgio de que a natureza funcional não será alterada,

¹⁵ AMARAL, L.; FIUZA, T. Op cit., p. 52-53.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

continuando a função administrativa, de caráter preventivo, para zelar pela ordem pública, e a judiciária, de caráter repressivo, para colher elementos elucidativos dos ilícitos penais. É possível sustentar que isso pouco servirá para viabilizar o projeto de unificação.

Boris Casoy¹⁸, analista político do jornal *Folha de São Paulo*, quando pondera sobre o eterno desentendimento entre as duas Polícias, Civil e Militar, diz que “apesar dos esforços, a Polícia Militar é mais um exército do que uma polícia. Têm métodos militares, divisões militares e, o que é mais grave, espírito militar. Nada disso é preciso para lidar com civis em tempo de paz”. Sabe-se que a finalidade da segurança pública é garantir a paz na sociedade e não pode ter, organizacional e funcionalmente, na sua estrutura, objetivos e cultura assentados nas atividades de guerra. Para esse analista político, o sistema policial duplo não tem mais sentido, sugerindo uma Polícia Civil apenas, mais técnica, mais investigativa e suficientemente forte. “Exemplarmente hierarquizada. Que seja respeitada e não temida pela população. E que seus membros sejam especialmente treinados para lidar com o cidadão, infratores ou não, muito diferentes de soldado ou inimigo em tempo de guerra”.

Muitos estudiosos e analistas brasileiros, dentre eles, Jorge da Silva, João Milanez da Cunha Lima e Álvaro Lazzarini, criticam a forma como ficou delineada a área de segurança pública pelo Constituinte de 1988. As duas polícias são constituídas com aspectos diferentes, a começar pelas atividades distintas, estrutura hierárquica e disciplinar também diferente, sem contar a remuneração, visto que na maioria das polícias dos Estados brasileiros há grandes diferenças de uma para outra em termos de remuneração. Entretanto, ambas têm o mesmo objetivo: o controle da criminalidade. Todavia, sem a unificação de esforços, torna-se mais difícil ou praticamente impossível à realização de tal objetivo.

Para Jorge da Silva¹⁹, “os conflitos de competência entre as Polícias Civil e Militar poderiam ser evitados se houvesse apenas uma polícia em cada Estado da Federação, ou se a polícia judiciária fosse uma polícia especializada, vinculada ao Poder Judiciário ou controlada pela Secretaria de Justiça”. Porém, há os que entendem que seria mais razoável que se flexibilizasse o artigo 144, deixando a

¹⁸ CASOY, B. Constituinte deve unificar e desmilitarizar a polícia. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 15 maio 1986, p. 11.

¹⁹ SILVA, J. da. (1999), *op. cit.*, p. 113.

cargo dos Estados organizarem as suas polícias. Nesse sentido, esse autor sugere uma “emenda constitucional, acrescentando-se um parágrafo ao citado artigo, com, por exemplo, o seguinte teor: *Os Estados poderão unificar a Polícia Militar e a Polícia Civil em uma só Polícia Estadual*”²⁰.

A respeito, esclarece João Milanez da Cunha Lima²¹ que, ao invés de unificação, dever-se-ia antes fazer com que o Estado dividisse, com os Municípios, as responsabilidades no setor da segurança pública, buscando sempre a melhor coordenação, quando não a unidade de direção destes serviços, dada a sua interdependência. Esse autor rejeita a tese da unificação, ponderando que:

Em lugar de criar grandes organizações únicas e centralizadas, mais próprias dos regimes de força do que das sociedades democráticas, onde a regra é a polícia local, descentralizada, caberia estimular o desenvolvimento de corpos de policiamento uniformizados, nos Municípios que possam mantê-los. São mais econômicas tais organizações; utilizam pessoal local, que leva a vantagem de estar mais familiarizado com os problemas e necessidades da sua comunidade [...]. **O ideal de uma polícia unificada não implica, necessariamente, fusão dos organismos existentes.** A polícia pode, e deve, diversificar-se, de acordo com os critérios de especialização e peculiaridades do seu emprego. [Grifo nosso].

Álvaro Lazzarini²², que também se opõe à unificação das polícias, explica os motivos pelos quais é a ela contrário, tanto em termos civis, como militares. “A unificação, em termos militares, mantido que seja o sistema processual penal vigente, teria o inconveniente de trazer para dentro da Instituição Policial Militar os anacrônicos inquéritos policiais, nas infrações penais comuns, enquanto a unificação, em termos civis representaria um retrocesso na eficiência da polícia ostensiva e o comprometimento do sistema de defesa territorial do Brasil”. Para esse autor, não é preciso unificar as polícias, o importante é que elas trabalhem unidas, porque, para a melhoria da polícia no Brasil “são necessárias, principalmente, duas providências: a coordenação entre os diversos órgãos policiais e o aperfeiçoamento de cada um desses órgãos policiais”²³.

Em verdade, trata-se de um sistema de segurança pública fragmentário. Cada Corporação tem vida própria e não tem qualquer ligação funcional com as outras, o que as distancia, tornando-as, muitas vezes concorrentes e inimigas. O

²⁰ SILVA, J. da. (2003), *op. cit.*, p. 428.

²¹ LIMA, J. M. da C.; LIMA, L. F. C. da C. *Op. cit.*, p. 152.

²² LAZZARINI, A. (1999), *op. cit.*, p. 129.

²³ LAZZARINI, A. (2003), *op. cit.*, p. 167.

resultado disso é a ineficiência dos serviços, o atendimento precário e a duplicação de serviços e equipamentos, causando mais gasto ao erário público. Isso não quer dizer, porém, que as duas Instituições Policiais, ora citadas, têm somente pontos negativos em destaque; mesmo sendo eles mais latentes, existem também os pontos positivos que as enaltecem e garantem sua perpetuação, enquanto instituições responsáveis pela regulação social.

Sabe-se que a Constituição impede a unificação das polícias, mas não impede a unificação das ações, o que deve ser o objetivo perseguido pelo poder político. A Polícia Civil e a Polícia Militar são Corporações diversas quanto à sua natureza e atribuições, sendo, entretanto, complementares quanto à execução de seus serviços no tocante à segurança pública.

6.3 OS EXCLUÍDOS JÁ NÃO PODEM MAIS ESPERAR

Convém advertir, entretanto, que a interação do Estado com as polícias, não foi sempre marcada pela comunhão de propósitos. Através de um olhar mais abrangente, a polícia “emerge com características próprias, capaz de aliar-se a grupos em conflito, em defesa de uma determinada política”²⁴, como por exemplo, a rebelião policial que ocorreu nos primeiros tempos das forças de segurança no Brasil, precisamente em 1831, durante a crise institucional do Império, que terminou com a dissolução da Guarda Real de Polícia, primeira força policial ostensiva brasileira.

O motivo para deflagrar a rebelião teria sido o amotinamento do 26º Batalhão de Infantaria do Exército regular, uma das unidades que deveria ser desativada em cumprimento ao decreto de 04 de maio de 1831, que estabelecia a reorganização e redução das tropas de primeira linha do Império, pressionando, assim, o excedente de oficiais a demitir-se. Thomas Holloway²⁵ assim a descreve:

Em 14 de julho, enquanto os rebeldes do 26º Batalhão de Infantaria eram transportados em navios para longe do Rio de Janeiro, o grosso das **tropas da Guarda Real de Polícia deixou seus quartéis, contrariando ordens expressas [...]**, as unidades policiais marcharam para o Campo de Santana em franca rebelião, acompanhadas por uma multidão crescente de civis, exigindo a volta do 26º Batalhão e o fim dos castigos corporais para os

²⁴ BRETAS, M. L. **A guerra das ruas** (povo e polícia na cidade do Rio de Janeiro). Rio de Janeiro: Arquivo Nacional/Ministério da Justiça, 1997b, p. 28.

²⁵ HOLLOWAY, T. H. *Op. cit.*, p. 79.

militares. Na manhã seguinte, [...] boa parte das **tropas do Exército juntou-se aos colegas da polícia, em oposição ao governo**. As unidades militares do Rio em peso, inclusive sua força policial, engrossadas por civis que defendiam o liberalismo radical e o nativismo antiportuguês, além de numerosos espectadores simpatizantes, **formaram uma multidão de cerca de 4 mil desafiantes das autoridades constituídas**. [Grifo nosso].

É certo que a criação das organizações policiais se deu concomitantemente ao processo de institucionalização do próprio Estado brasileiro. Isto equivale a dizer que a ambiciosa arquitetura estatal moderna estava sendo inventada e que a universalização da autoridade pública estava também, na prática, sendo negociada e imposta. Seja como for, o fato é que, como bem colocou Thomas Holloway, o próprio Estado poderia ser descrito, nessa época, como um “grande balão de ensaio”, do qual faziam parte o esforço de estatização dos serviços de segurança e as iniciativas voltadas para monopolizar o uso legal e legítimo da força. A configuração do sistema policial na Corte teria sido, segundo esse autor, conduzida na base das alternativas e dos erros.

É nesse contexto que se torna compreensível o refrão – *quem sabe faz a hora não espera acontecer* – da música *Pra Não Dizer que Não Falei de Flores*, de Geraldo Vandré que, naquela época, soava como uma convocação revolucionária, tornando-se a canção-símbolo da luta contra a ditadura, pois fazia referência às passeatas de protesto: *caminhando e cantando e seguindo a canção, somos todos iguais, braços dados ou não*. Essa música concorreu no Terceiro Festival Internacional da Canção Popular, em setembro de 1968, arrebatando a plateia e desafiando a censura ao falar de “*soldados armados amados ou não, quase todos perdidos de armas na mão, nos quartéis lhes ensinam uma antiga lição, de morrer pela pátria e viver sem razão*”. Embora classificada em segundo lugar, essa música foi proibida, os militares se ergueram contra ela e Geraldo Vandré partiu para o exílio, abandonando a carreira artística. “Em 1977, a história voltou a se repetir como farsa e a música foi cantada por policiais em greve por melhores salários”²⁶.

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988 – repetindo todas as anteriores – proíbe a sindicalização e a greve de servidores das Polícias Militares estaduais, o que, entretanto, não tem sido respeitado em alguns Estados da Federação. Ultimamente, os policiais militares têm unido forças com os órgãos de

²⁶ BUENO, E. *Op. cit.*, p. 404.

representação, constituindo verdadeiros sindicatos de fato, atuando à margem da legalidade, porém legitimados pelos anseios das reivindicações.

Deste modo, as associações das Polícias Militares e os sindicatos das Polícias Civas, no Brasil, usam de sua qualidade representativa para pressionar as autoridades responsáveis pelos legítimos direitos reclamados. Mas os servidores das Corporações Policiais Militares estaduais só vieram a adquirir melhor consciência política com a mobilização da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, em junho de 1997, que protestava contra o atraso de quatro meses de seus pagamentos.

Foi uma revolta sem precedentes na história de mais de 200 anos da Corporação²⁷. Os policiais militares das mais baixas patentes – soldados, cabos e sargentos – promoveram a “desordem” ao invés de promoverem a ordem; “pisotearam todos os freios” da hierarquia e da disciplina; “desafiaram” o Poder Executivo representado pelo governador; tudo isso em nome da reivindicação por melhores salários. Os sentimentos, até então reprimidos, explodiram e instalou-se o caos na cidade.

Durante esse período de protesto, o país assistiu ao que, para muitos, parecia um episódio inacreditável: aqueles que representavam a autoridade estatal desafiavam o próprio Estado. Jornais da mais alta expressão e personalidades da maior responsabilidade na vida do país remarcaram, nos editoriais e em artigos, a gravidade do quadro vivido: a ofensa ao Estado de Direito e os riscos para a democracia e as instituições civis. “Cientistas sociais, cientistas políticos, sociólogos, antropólogos e professores davam, de cátedra, as interpretações e as justificativas dos fatos. De modo geral, demonstravam distância das realidades íntimas das Polícias Militares”²⁸. As diversas interpretações de parte da inteligência brasileira deram provas quanto ao grau de desconhecimento dos meios acadêmicos sobre a polícia.

As notícias veiculadas pela mídia, em todo o Brasil, estavam recheadas de exclamações de surpresa, deixando transparecer que alguma coisa inusitada estava acontecendo. No dia 25 de junho de 1997, o Editorial do “*Jornal do Brasil*” publica

²⁷ Sobre esta questão, referindo-se especialmente ao caso da mobilização da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, veja-se FILOCRE, L. de A. **Polícia militar, segurança ou ameaça?** Belo Horizonte: Armazém de Ideias, 2004; MUNIZ, J. de O. “**Ser policial é, sobretudo uma razão de ser**”: cultura e cotidiano da polícia militar do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1999, 287 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

²⁸ FILOCRE, L. de A. *Op. cit.*, p. 192.

uma manchete, intitulada *Confiança Quebrada*, com as seguintes passagens: “A Polícia Militar de Minas Gerais, tida como das mais ordeiras do país, tentou invadir o Palácio da Liberdade, sede do governo, em sua luta por melhores salários... Uma Corporação militar em que a hierarquia é quebrada por praças não oferece garantia de segurança à sociedade”.

As questões trazidas a público, a partir da mobilização da PM, giravam em torno dos riscos e dos danos que a concessão do direito à greve aos policiais – prestadores de um serviço essencial – e a sua participação política, em termos de organização sindical, representava para a sustentação do governo democrático. O governo “amarguradamente reconheceu: era preciso evitar o confronto. Retomaram-se as negociações”²⁹. Foi concedido aumento salarial, mas houve o sacrifício da vida de um policial, atingido por um disparo de arma de fogo, durante uma manifestação, em frente à lateral do prédio do Quartel do Comando-Geral. “Às 17h10 do dia 28, boletim médico do Hospital do Pronto Socorro anunciava o fim da longa agonia: morria o cabo Valério dos Santos Oliveira. O sepultamento, com enorme acompanhamento, ocorreu sem manifestação de hostilidade. Afinal, os ânimos estavam amaciados com o aumento de 48,2% nos vencimentos.”³⁰

Como resultado do movimento mineiro, foram indiciados, em Inquérito Policial Militar (IPM), “1.759 policiais pelas práticas dos crimes de motim, revolta, violência contra superior, recusa de obediência (insubordinação), reunião ilícita, resistência, abandono de posto, desacato, e outros”³¹. Contudo, a “Revolta das Praças” deflagrada em Minas Gerais teve consequências extraordinárias: além de um aumento de vencimentos em índices não alcançados por nenhuma categoria profissional, a anistia administrativa pela qual se anularam os atos punitivos da “insubordinação” e o arquivamento, por iniciativa do Ministério Público, dos Inquéritos Policiais Militares (IPM) porque, segundo o fundamento da decisão, o ato da rebelião estava “imbuído pelo caráter estrito de cunho reivindicatório de melhores salários”.

Nesse sentido, e de acordo com as descrições de Thomas Holloway, anteriormente citadas, essa revolta não constituiu um fato inédito na história das

²⁹ FILOCRE, L. de A. *Op. cit.*, p. 191.

³⁰ *Ibid.*, p. 192.

³¹ *Ibid.*, p. 348.

polícias brasileiras. Esta não teria sido a primeira vez que ficariam “fora de controle”, aqueles que deveriam controlar a população, ameaçando o Estado.

A chamada “Revolta das Praças” acabou se espalhando e, já no mês seguinte, julho de 1997, ocorrem manifestações de hostilidade e fortes pressões por parte da PM aos governadores dos Estados do Pará, Rio de Janeiro e São Paulo. Citam-se, alguns exemplos das paralisações das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, ocorridas nos diversos Estados brasileiros, após o movimento em Minas Gerais. Foram desencadeadas paralisações das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares nos Estados de Alagoas, Ceará, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Pernambuco.

Em Alagoas, a paralisação durou 20 (vinte) dias, iniciando-se no dia 11 de julho de 1997, com a participação de oficiais e praças. A principal reivindicação da categoria era o pagamento dos vencimentos atrasados em sete meses. O governador solicitou a intervenção de tropas do Exército. “As manifestações de 1.500 homens tomaram as ruas e geraram conflito entre os policiais militares e civis, de um lado, e a tropa federal, de outro”³². Os manifestantes tentaram invadir o Palácio dos Martírios e houve tiroteio defronte à Assembleia Legislativa, deixando um saldo de mais de 20 pessoas feridas. Além disso, essa paralisação teve como consequências principais: o acordo para o pagamento dos atrasados em 16 meses e a renúncia do governador.

No Ceará, o governador, apoiado em tropas do Exército, “prende e expulsa alguns dos líderes da rebelião que deixaram vários feridos de tiro, inclusive o próprio Comandante-Geral da Polícia Militar”³³. No Mato Grosso do Sul, a categoria, em clima de revolta, decide pela paralisação, a qual teve início no dia 14 de julho, ocasião em que “ocorrem rebeliões nos presídios, fugas de presos e as ocorrências não são atendidas”³⁴. No Mato Grosso, a paralisação aconteceu no período de 17 a 27 de julho, com a participação de oficiais e praças. Em Pernambuco, de 14 a 28 do mesmo mês, com 80% de adesão de oficiais e praças.

Releva destacar que, no curso de todos esses acontecimentos, foi solicitada a intervenção de tropas do Exército para garantir a segurança dos governadores e a manutenção da ordem e da segurança pública. Registre-se, também, que o amplo

³² FILOCRE, L. de A. *Op. cit.*, p. 206.

³³ *Ibid.*, p. 208.

³⁴ *Ibid.*, p. 207.

noticiário da mídia, com repercussão no Exterior, e as manchetes de jornais de expressão nacional, em todos os Estados do Brasil, sobre as manifestações públicas, rebeliões e paralisações das Polícias Militares, ocorridos em 1997, mostraram a amplitude e a gravidade dos fatos que, embora tão recentes, já parecem esquecidos.

6.3.1 Policiais Militares “Pisotearam os Freios” da Hierarquia e da Disciplina

A proibição constitucional não tem impedido os servidores da Polícia Militar de acionarem suas associações e realizarem mobilizações, como meios de pressão, a fim de terem suas reivindicações atendidas, em busca de melhores condições de trabalho e salários condignos com a função que desempenham. Mesmo contrariando o texto constitucional e enfrentando a ameaça de sofrer punição disciplinar, não desistem da ideia de lutar para melhorar a qualidade de vida de toda a classe. Tanto é que, em 1998, a história se repete. Desta vez, na PM do Espírito Santo, que paralisa suas atividades, reclamando dos níveis dos vencimentos e do atraso de quatro meses.

Em setembro de 1999, foi a vez da PM da Paraíba³⁵, que, não suportando mais o salário irrisório, paralisou suas atividades por mais de 20 (vinte) dias, protestando melhores salários com reajustes que variavam de 57% a 62,8% sobre o soldo mensal de 136 reais. A resposta imediata do então governador José Maranhão foi que não tinha dinheiro para atender às reivindicações e, aos 17 (dezesete) dias da paralisação, o secretário de Estado da Comunicação, Luiz Augusto Crispim, anunciou que o Comando Geral da PM havia excluído 86 policiais “grevistas” dos Quadros da Corporação e que o Comando deveria anunciar mais 78 exclusões, totalizando 164 policiais. Na época, o efetivo da PM era de 7.500 policiais, dos quais, 70% estavam em “greve”.

Na ocasião, o comandante da PM, Ramilton Cordeiro, afirmou que os policiais excluídos não receberiam o salário do mês de setembro, alegando que a

³⁵ Comando da PM exclui mais de 50 grevistas. **Jornal da Paraíba**. Paraíba, 24 set. 1999.

deserção é crime previsto no Código Penal Militar³⁶. Contudo, as exclusões poderiam ser anuladas, desde que os policiais retornassem ao trabalho, mas todos ficariam à disposição da Auditoria Militar e seriam processados. Caso fossem condenados, as penas variavam de seis meses a dois anos de prisão. Segundo o presidente da Associação dos Subtenentes e Sargentos da PM da Paraíba, sargento Onildo Rodrigues, as exclusões promovidas pelo Comando foram arbitrárias e o comandante cometia abuso de poder. O governador “ameaçou o uso de tropas federais, que estavam de prontidão em quatro quartéis do Exército no Estado, contra os grevistas”³⁷ que estavam acampados em praças das cidades de João Pessoa, Campina Grande, Patos e Itaporanga.

No ano seguinte, em 2000, houve paralisação das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares no Distrito Federal e nos Estados de Mato Grosso do Sul, Sergipe e Pernambuco.

No Distrito Federal, a categoria paralisou as suas atividades durante o período de 02 a 07 de julho, realizando “carreatas e passeatas até a residência do governador. Atos de depredação são praticados pelos manifestantes”³⁸. Em Mato Grosso do Sul, três mil policiais pararam suas atividades durante uma semana. Em Sergipe, cinco mil integrantes da PM ficaram aquartelados durante o mês de agosto, esperando que se abrisse um canal de comunicação com o governador, para atender as suas reivindicações por melhoria salarial. Os policiais trabalhavam apenas nos presídios e no Hospital Militar. O Corpo de Bombeiros só atendia casos de emergência.

Em Pernambuco, a polícia protestava reajuste no soldo, de aproximadamente 75 para 151 reais, o que elevaria o vencimento mensal de um soldado em início de carreira de 600 para 900 reais. Aderiram ao movimento 96% dos cerca de 18 mil cabos, soldados e sargentos da PM e do Corpo de Bombeiros

³⁶ BRASIL. **Código penal militar - Art. 187.** Ausentar-se o militar, sem licença, da unidade em que serve, ou do lugar em que deve permanecer, por mais de oito dias:

Pena - detenção, de seis meses a dois anos; se oficial, a pena é agravada.

Art. 188. Na mesma pena incorre o militar que:

I - não se apresenta no lugar designado, dentro de oito dias, findo o prazo de trânsito ou férias;

II - deixa de se apresentar à autoridade competente, dentro do prazo de oito dias, contados daquele em que termina ou é cassada a licença ou agregação ou em que é declarado o estado de sítio ou de guerra;

III - tendo cumprido a pena, deixa de se apresentar, dentro do prazo de oito dias;

IV - consegue exclusão do serviço ativo ou situação de inatividade, criando ou simulando incapacidade.

³⁷ Comando da PM exclui mais de 50 grevistas. **Jornal da Paraíba**. Paraíba. 24 set. 1999.

³⁸ FILOCRE, L. de A. *Op. cit.*, p. 208.

Militar³⁹. Esta mobilização, que ocorreu no mês de outubro, foi marcada por confrontos com outros integrantes da Corporação, que faziam o policiamento da cidade de Recife e a guarda do Palácio do Governo, resultando em vários disparos de arma de fogo, cinco pessoas feridas (um soldado, três oficiais e um civil) e a prisão de 24 policiais.

De acordo com o *Jornal da Paraíba*, logo após o confronto, foi publicada “uma lista com os nomes de 318 policiais, convocando-os a se apresentar, e, de acordo com o comunicado, os policiais que tinham menos de dez anos de Corporação passariam por um Conselho Administrativo e poderiam ser excluídos, e os mais antigos seriam submetidos ao Conselho Disciplinar”⁴⁰. Apesar das punições, o movimento continuou. O diretor da Associação dos Cabos e Soldados do Estado, na época soldado Moisés Filho, que também fazia parte da lista dos 318 policiais punidos, afirmou que os policiais não aceitavam demissões, transferências, prisões ou o desconto dos dias parados. O governo do Estado, por outro lado, informou “que não negociava com os policiais em greve, e não iria recuar nas punições”⁴¹.

Em 2001 o Brasil é marcado por uma eclosão de paralisações das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, em vários Estados: Tocantins, Sergipe, Bahia, Alagoas, Paraná, Distrito Federal, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí.

No dia 22 de maio de 2001, a PM de Tocantins iniciou um movimento reivindicando melhores salários. “Cabos e soldados da PM tomaram, com as famílias, o quartel do 1º Batalhão.”⁴² Com a ausência da PM, o Exército foi obrigado a fazer o policiamento ostensivo nas ruas de Palmas, Capital do Estado. Depois de 12 (doze) dias de paralisação, a categoria retornou ao trabalho sem que as suas reivindicações tivessem sido atendidas. Decorridas aproximadamente três semanas, os envolvidos no movimento foram afastados, provando-se que os governantes não estavam preocupados com as pretensões da categoria, mas sim, em punir aqueles que não se submetem ao autoritarismo estatal.

Ainda em maio, paralisação da PM de Sergipe, durante nove dias, com alta participação, inclusive da Cúpula, que também resolveu aderir ao movimento. Os líderes estimavam que “90% da Corporação (que contava com 5.100 homens) estavam aquarteladas ou em casa. Apenas a guarda externa dos presídios e a de

³⁹ Confronto em greve da PM no Recife. *Jornal da Paraíba*. Paraíba, 25 out. 2000.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Crise nos Estados. 21. *O Estado de São Paulo*. jul. 2001.

prédios públicos estava em operação”⁴³. O secretário de Estado da Comunicação, André Barros, afirmou que o governador não iria ceder às reivindicações de melhores salários, até que os policiais voltassem ao trabalho. E, ainda, que “a PM de Sergipe recebe o segundo maior salário do país (o maior seria de Pernambuco), não cabem mais aumentos. Caso o movimento persista, tropas do Exército vão ser chamadas para garantir a segurança”⁴⁴.

Em julho, no Distrito Federal, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, já beneficiados com os mais altos vencimentos, “reivindicam majoração de 28% e exigem que se lhes estenda o aumento concedido ao Exército”⁴⁵.

A PM da Bahia, pela primeira vez em sua história, paralisa suas atividades durante 13 (treze) dias, também no mês de julho. A decisão foi tomada em uma assembleia geral que reuniu cerca de dois mil policiais militares e civis. “Em todo o Estado, existem 28 mil policiais militares”⁴⁶, incluindo o Corpo de Bombeiros Militar, sendo 14 mil em Salvador, Capital do Estado. Bancos, escolas, comércio em geral e postos de gasolina permaneceram fechados. Houve saques, arrastões, arrombamentos e depredações. “Os assaltos a ônibus aumentaram em 200%, as mortes aconteceram em índice diário três vezes maior, multiplicaram-se os assaltos a bancos, 80 lojas foram destruídas e 100 carros foram roubados.”⁴⁷ Os prejuízos foram imensos e, pela televisão, a sociedade brasileira assistiu a verdadeiras cenas de horror, que geraram um clima de medo e insegurança em toda a população baiana, que sofreu a humilhação de se ver obrigada a trancar-se em casa. O caos imperou na Bahia, virando um campo de guerra, com a ocupação de quatro dos sete batalhões da PM localizados na região metropolitana de Salvador⁴⁸.

O governador solicitou a intervenção de tropas do Exército, que ocuparam as ruas, com reforço de efetivos do Rio de Janeiro e São Paulo, na tentativa de restaurar a ordem. Durante as negociações, em Salvador, “dois líderes do movimento foram presos e 68 soldados e oficiais foram expulsos”⁴⁹. Os policiais

⁴³ Cúpula da PM no Estado sergipano adere à greve. **Jornal da Paraíba**. Paraíba, 03 maio 2001.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ FILOCRE, L. de A. *Op. cit.*, p. 210.

⁴⁶ FRANCISCO, L. *Op. cit.*

⁴⁷ FILOCRE, L. de A. *Op. cit.*, p. 209.

⁴⁸ Disponível em: <<http://www.sindicatomercosul.com.br/noticia02.asp?noticia=1761>>. Acesso em: 23 ago. 2011.

⁴⁹ FRANCISCO, L. *Op. cit.*, 2001.

“foram humilhados e sofreram brutal repressão do governador César Borges”⁵⁰. A categoria reivindicava um piso de 1.200 reais (100% de aumento), além da reintegração dos policiais excluídos e a libertação dos líderes, tenente Ewerton Uzeda e sargento Isidório Santana. Após duas semanas tensas de negociações, a paralisação, iniciada em 05 de julho de 2001, termina no dia 18, com a vitória dos policiais, que foram “contemplados com aumento de 21% em seus vencimentos”⁵¹.

Nesse mesmo dia, 18 de julho de 2001, os episódios se repetem em Alagoas. Os oficiais e praças da PM cruzaram os braços. O centro de Maceió, Capital do Estado, “é bloqueado pelos revoltosos. Lojas e bares são metralhados. Ocorrem depredações e arrombamentos. Multiplicaram-se os assaltos”⁵². A violência domina as ruas e a população fica em pânico. O presidente da República, na época, Fernando Henrique Cardoso, liberou tropas do Exército para fazer a segurança. A Marinha transfere controle e guarda de praias à Prefeitura de Maceió. A paralisação “foi julgada ilegal”⁵³.

No Paraná⁵⁴, os policiais militares se aquartelaram durante 12 (doze) dias, na Capital e no interior do Estado, e as suas mulheres bloquearam a entrada dos quartéis, fazendo protesto para obter gratificação de 38%.

No dia 21 de julho de 2001, o Jornal *O Estado de São Paulo*, com a manchete intitulada *Quartéis da PM Fervilham no País*, assim comentou estes acontecimentos: “Policiais militares de vários Estados acusam descaso do governo federal e dos governos estaduais e articulam movimento nacional para exigir melhores salários e direitos de sindicalização e de greve.” Agora, como 65 anos antes sugerira o anarquista Florentino de Carvalho⁵⁵, “é hora de que o soldado desembainhe a sua espada em defesa dos próprios direitos e da causa dos oprimidos, que é a sua própria causa, arvorando a bandeira das reivindicações universais”.

Em agosto de 2001, o presidente da República Federativa do Brasil, Fernando Henrique Cardoso autorizou, em caso de paralisação da PM, a

⁵⁰ Disponível em: <http://www.vermelho.org.br/noticia.php?id_noticia=174872&id_secao=1>. Acesso em: 04 fev. 2012.

⁵¹ FILOCRE, L. de A. *Op. cit.*, p. 209.

⁵² Crise nos Estados. **O Estado de São Paulo**. 21 jul. 2001.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ CARVALHO, F. de (Primitivo Raimundo Soares), (1932), *op. cit.*, p. 136.

“intervenção de tropas do Exército em diversos Estados”⁵⁶. Em novembro do mesmo ano, os episódios se repetem em Pernambuco. Os policiais militares cruzaram os braços no centro de Recife, Capital do Estado.

Em janeiro de 2002, nova paralisação da PM da Bahia. Na época, existiam 28 mil policiais no Estado e cerca de cinco mil soldados estavam parados. A principal pauta de reivindicação da categoria era por um salário-base de 1.200 reais. Os líderes da PM exigiam que o governo reintegrasse dois policiais afastados por causa da paralisação anterior e libertasse os cinco presos. Depois que o Comando da PM determinou a prisão dos cinco policiais, cerca de 1.300 soldados se aquartelaram em três batalhões de Salvador. De acordo com a CUT, “houve troca de tiros e 12 soldados teriam se ferido”⁵⁷. O governador sufocou o movimento, exonerando três comandantes do 5º, 6º e 8º Batalhões onde houve aquartelamento, e pediu a prisão de vários policiais. Segundo o IML, em menos de um dia, 11 pessoas foram mortas na Capital. A paralisação causou pânico na população, pois a situação foi de extrema gravidade. A presença de tropas do Exército nas ruas não conseguiu evitar os “saques, arrastões, arrombamentos, depredações”⁵⁸, que ocorreram em grande escala.

No dia 03 de junho de 2004 teve início uma paralisação da PM em Minas Gerais. A categoria reivindicava um aumento de 54% em seus salários. O governador do Estado, Aécio Neves, solicitou reforço às tropas federais do Exército para resguardar a Capital, Belo Horizonte, e manter a ordem.

Em março de 2009, paralisação da PM de Roraima, que protestava por reajuste de salários. Os policiais “grevistas” ocuparam o Comando Geral da PM e a sede do Corpo de Bombeiros Militar de Boa Vista e impediram a saída dos carros da Corporação. No quarto dia do movimento, o governador solicitou auxílio, em caráter de urgência, da FNSP, para fazer o policiamento ostensivo nas ruas. A Guarda Municipal de Boa Vista também veio ajudar na segurança, para atender as ocorrências como roubo e furtos. O governador “propôs reajuste de 14,5%, pago em

⁵⁶ FILOCRE, L. de A. *Op. cit.*, p. 201.

⁵⁷ Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u43536.shtml>>. Acesso em: 23 ago. 2011.

⁵⁸ FILOCRE, L. de A. *Op. cit.*, p. 201.

duas parcelas”⁵⁹. A categoria aceitou a proposta, exigindo que o aumento fosse pago em uma única parcela. Exigia ainda, anistia da punição.

Em 02 de fevereiro de 2010, policiais militares de todo o país realizaram uma “marcha”, no centro de Brasília, para chamar a atenção de deputados e senadores com relação à valorização das carreiras ligadas à segurança pública. Os policiais reivindicavam a desmilitarização, a alteração de jornada de trabalho, o piso salarial nacional e a carreira única. O presidente da Associação Nacional de Praças (Anaspra) destacou a importância da “marcha” para assegurar as conquistas alcançadas na Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg), realizada em agosto de 2009, em Salvador, e reclamou que “a desmilitarização, por exemplo, foi aprovada, mas ainda não saiu do papel”⁶⁰.

Em março de 2010 ocorreu a primeira mobilização da PM do Paraná em nove anos. Parte da Corporação havia parado os atendimentos na Capital, Curitiba, e um batalhão fez aquartelamento, se recusando a sair às ruas e atender às chamadas, em retaliação ao plano de reajuste de vencimentos apresentado pela Administração do Estado. Durante uma entrevista em Londrina, o governador Roberto Requião, referindo-se à mobilização dos policiais, disse que “o salário é excepcional. Isso é safadeza política”⁶¹. E completou, afirmando que o tratamento dado a quem insistisse na paralisação seria “cadeia e rua”⁶².

No dia 31 de março de 2010, um grupo de oficiais do 2º e do 10º Batalhão da PM da Paraíba, em Campina Grande, decidiu colocar os seus cargos à disposição do Comando Geral. Os policiais reivindicavam melhores condições de trabalho, equiparação salarial com a PC e instalação do curso de “direção de emergência” para os motoristas dos carros de polícia, além de “armamento e colete balístico”⁶³. Durante o protesto, os carros de polícia foram recolhidos e guardados nas garagens, decisão também seguida pelo Corpo de Bombeiros Militar.

A insatisfação dos policiais teve como motivo um reajuste, anunciado pelo governador, com percentual desigual para todas as patentes: “os soldados receberão a partir de setembro de 2010 um aumento de 15%, os sargentos e

⁵⁹ Disponível em: <<http://180graus.brasilportais.com.br/geral/imprimir/greve-da-policia-militar-em-rorai...>>. Acesso em: 04 set. 2010.

⁶⁰ Policiais e bombeiros protestam. **Diário da Borborema**. Campina Grande (PB), 02 fev. 2010, p. 15.

⁶¹ CAMPOS, J. Requião ameaça. E greve murcha. **Gazeta do Povo**. Vida e Cidadania. Curitiba (PR), 12 mar. 2010.

⁶² *Ibid.*

⁶³ TORQUATO, S. Policiais militares protestam e governo autoriza aumento. **Jornal da Paraíba**. Paraíba, 02 abr. 2010, Cidades, p. 2.

subtenentes 10% e os oficiais 5%”⁶⁴. Em solidariedade, o ato é seguido por todos os oficiais que integram os dois batalhões, mediante a assinatura de um documento, onde eles justificam a entrega dos cargos. Na exposição de motivos, o tenente-coronel Geraldo Ramos de Souza explica que “o tratamento desigual e indigno dispensado aos oficiais como gestores da instituição policial militar, evidenciado nos últimos dias, além de deixá-los tristes, desestimula-os na execução do perfeito andamento dos trabalhos”⁶⁵ por eles desenvolvidos.

Em 06 de julho de 2010, “policiais e bombeiros de todo o Brasil tomaram as dependências da Câmara Federal, em Brasília, onde encurralaram os deputados que, na marra e emparedados”⁶⁶, votaram a favor de um piso salarial nacional para a categoria. Em agosto do mesmo ano, cerca de 200 policiais e bombeiros militares “de todos os Estados do Brasil invadiram o Congresso Nacional e fizeram uma baderna generalizada”⁶⁷, propugnando por um piso salarial igual aos policiais do Distrito Federal. Existe uma disparidade muito grande entre o piso salarial das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares estaduais. O mais alto é o de Brasília, onde um soldado (o mais baixo posto), em início de carreira, ganha 4.060 reais por mês, e um coronel, (o mais alto posto), 15.356 reais. Tal disparidade gerou a revolta dos policiais militares.

No dia 1º de março de 2011, policiais e bombeiros militares da Paraíba paralisaram suas atividades. A categoria reivindicava reajuste salarial, melhores condições de trabalho e “cumprimento de outros direitos que vêm sendo ignorados pelo governo”⁶⁸. O presidente da Associação de Cabos e Soldados, tenente Marcílio Braz, disse que a paralisação respeitou o efetivo de 30% nas ruas. O governador Ricardo Coutinho solicitou ao ministro da Justiça o apoio da FNSP e pediu a ilegalidade do movimento “grevista” dos policiais. O Pleno do Tribunal de Justiça do Estado declarou, por unanimidade, a ilegalidade do movimento, determinando o retorno imediato ao trabalho.

⁶⁴ Oficiais da PM se rebelam em Campina. **Diário da Borborema**. Campina Grande (PB), 01 abr. 2010, p. 2.

⁶⁵ BRITO, G. Oficiais deixam cargos na PM de Campina. **Correio da Paraíba**. Paraíba, 02 abr. 2010, Cidades, p. A8.

⁶⁶ LACERDA, A. C. **No Brasil, policiais e bombeiros fazem baderna no Congresso Nacional**. Disponível em: <<http://port.pravda.ru/news/CPLP/18-08-2010/30227-brasil-0>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Disponível em: <<http://abordagempolicial.com/2011/03/policia-militar-da-paraiba-pmpb-em-greve/>>; <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2011/03/01/forca-nacional-e-enviada-a-paraiba-em-razao-de-greve-de-policiais.htm>>. Acesso em: 30 dez. 2011.

Para o advogado Egon Bockmann Moreira, que discorda do direito de greve para as forças policiais, essas manifestações, movimentos e paralisações das Polícias Militares, “equivalem a um cruzar de braços, que podem não ter o nome de greve, mas têm cheiro, gosto e cara de greve”⁶⁹.

Esses são, em síntese, alguns exemplos dos protestos das Polícias Militares, ocorridos no Brasil, após movimento histórico da PM de Minas Gerais, em junho 1997, que nasceu da legítima insatisfação nos quartéis com a injustiça salarial.

6.4 CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS DA CRISE NA POLÍCIA DO BRASIL

Apesar das falhas e imprecisões, por precariedade de informações, contidas nas notícias, sobre as greves, não só da Polícia Civil, mas, também, das manifestações da Polícia Militar, que se sucederam no Brasil até hoje, ao analisar os fatos, observa-se que, a cada ano que passava, adicionavam-se condutas e ações de maior gravidade e extensão; ampliava-se o leque das reivindicações; greves por longos períodos, ocasionando saques, arrastões, arrombamentos, depredações, assaltos e morte; mobilização, em caráter de urgência, de tropas da FNSP em alguns Estados, tais como, Paraíba, Rio Grande do Norte e Roraima; intervenção de tropas do Exército para manutenção de ordem pública e segurança de governadores nos Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo, Sergipe e Tocantins; desafios abertos às autoridades do país, ao presidente da República, inclusive ao Exército brasileiro, com ameaças de radicalização e de confronto aberto e direto; ameaça de “decretação de greve geral”⁷⁰, conjunta, das polícias estaduais em todo o país.

Apesar de todos os aspectos deploráveis de como ocorreram os fatos e de tantas inquietações que a população tenha sofrido, é importante ressaltar que esses movimentos foram afirmativos quanto à disposição de lutar pelos interesses da classe e, neste sentido, configuraram-se em marcos históricos. As razões que levam os policiais a deflagração de greve são praticamente as mesmas: melhoria nas estruturas policiais dos Estados, aumento de salários e falta de diálogo com os governadores.

⁶⁹ Disponível em: <<http://180graus.brasilportais.com.br/geral/imprimir/greve-da-policia-militar-em-rorai...>>. Acesso em: 04 set. 2010.

⁷⁰ Hipótese que, segundo a imprensa, “chegou a ser acertada em 1997”, FILOCRE, L. de A. *Op cit.*, p. 354.

Da análise dos fatos, se pode depreender, como primeira justificativa para as sucessivas greves e mobilizações das Polícias Cíveis e Militares, que a melhoria da condição salarial, seguramente, é a mais legítima e verdadeira. Os níveis de vencimentos são considerados pela categoria como “salário de fome”, incompatíveis com a função que exercem, sobretudo do efetivo de classe inferior. Essa é, sem dúvida, uma questão básica. Historicamente, as polícias estaduais não receberam dos governantes o tratamento devido, quer quanto ao valor dos seus quadros, quer quanto à remuneração pelos seus trabalhos. Não lhes tributaram o reconhecimento merecido.

A segunda justificativa, especificamente em se tratando da Polícia Militar, são os rígidos regulamentos disciplinares, que oprimem os praças e os submetem a um tratamento desumano. A vida militar e, especialmente, a disciplina militar, é vista com deformações, não raro pejorativamente. Segundo o presidente da Associação Nacional das Entidades Representativas de Cabos, Soldados, Policiais e Bombeiros Militares do Brasil, Leonel Lucas Lima, “dos 322 policiais militares mortos no país em 2009, 5% cometeram suicídio, 30% morreram em serviço, e 65% morreram no exercício de atividades paralelas, fazendo ‘bico’, no subemprego”⁷¹. Acrescentou ainda que, 11% dos membros da Força Pública estão afastados, por problemas psicológicos.

Algumas consequências desses feitos são conhecidas e outras, ainda não. Contudo, pode-se dizer que o principal resultado foi a inequívoca melhoria dos vencimentos dos policiais. Na grande maioria dos Estados, os policiais alcançaram patamares de vencimentos nunca antes obtidos. Disto decorreram, diretamente, outras consequências, tais como, a eleição para os mais diversos cargos políticos de policiais civis e militares que lideraram os movimentos grevistas, com votações extraordinariamente expressivas; e a proliferação de entidades de classe, fortalecidas e prestigiadas, que fazem chegar a toda a sociedade, as notícias que acontecem nas diferentes esferas dos serviços de segurança pública, logrando, com isso, um maior conhecimento, por parte de todos, das atividades sindicais.

Essas entidades de classe, que lutam, cada vez com mais acerto, para conseguir os seus fins, além do esforço conjunto em prol do melhoramento das condições de trabalho e de vida dos trabalhadores policiais, têm ampliado os

⁷¹ Disponível em: <<http://blog.cobrapol.org.br/2010/05/>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

horizontes mentais dos policiais, tanto no aspecto profissional como no cultural e social, buscando também melhorar o serviço público que prestam, postulando constantemente a necessidade de mudanças na estrutura dessas Corporações.

Outra “consequência, consciente ou não, de maior importância, é a descaracterização da natureza militar das Polícias Militares por seus próprios integrantes. Mantêm-se as prerrogativas e certa exteriorização, mas não o espírito militar”⁷², atenuando o conflito, enfrentado há anos pelas Polícias Militares, entre a sua natureza militar e as suas funções policiais.

Não se pode, entretanto, desprezar outras considerações igualmente verdadeiras: os efeitos dos movimentos grevistas da classe policial, nas relações da polícia com os cidadãos; a construção de uma agenda comum de reivindicações envolvendo policiais e outras categorias de trabalhadores; a fragilidade dos mecanismos internos de controle sobre os meios de força policiais; e sua capacidade de exercer pressão por mais recursos, através da retórica da escalada do crime, da violência e da insegurança; tornaram-se objetos, não só de preocupação, mas também de discussão na comunidade científica e na sociedade civil.

Eric J. Hobsbawm, referindo-se aos problemas que a humanidade enfrentou no fim do milênio, afirma que o século XX se acabou com explosão e lamúria. “E se a lição global do século XX não servir como uma vacina curativa, o imenso turbilhão vermelho pode repetir-se em sua totalidade”⁷³. Por tudo isso, é possível concluir que, com a chegada do Terceiro Milênio, as formas tradicionais de exploração, dominação e controle sobre os trabalhadores policiais já não são mais as mesmas, sobretudo no Brasil, haja vista terem adquirido novos aspectos. Entre eles, tentar seguir à risca o lema do sindicalista: “lutar em prol de uma causa que envolva o bem estar do grupo que representa”⁷⁴. E é por essa razão, talvez, que as greves, nos órgãos que compõem o sistema de segurança pública no Brasil, vêm se tornando cada vez mais comuns e nunca antes houve tanta união e mobilização entre as Polícias Cíveis e Militares em torno de uma mesma finalidade.

⁷² FILOCRE, L. *Op. cit.*, p. 230.

⁷³ Alexander SOLJENITSIN. *The New York Times*. 28 nov. 1993 *apud* HOBBSAWM, E. J. *Op. cit.*, p. 537.

⁷⁴ Nossa História. Disponível em: <<http://www.fenaprf.com.br/site/Areas.asp?codnoticias=42>>. Acesso em: 23 jun. 2010.

6.5 A SINDICALIZAÇÃO POLICIAL NO MUNDO OCIDENTAL

6.5.1 Sindicalização Policial na Europa

Desde o aparecimento da propriedade privada e o consequente surgimento da exploração da mão de obra, começou uma violenta batalha entre empregados e empregadores. Com a crescente consciência política da classe trabalhadora, aliada ao instinto de sobrevivência, essa classe explorada viu que só a união dos trabalhadores seria capaz de conseguir os seus direitos. Assim, surgiram os sindicatos, inicialmente na França, posteriormente no resto do mundo.

Em um texto sobre a temática, León Trotsky⁷⁵ descreveu a situação global das organizações sindicais:

Existe una característica común en el desarrollo [...] de las modernas organizaciones sindicales en todo el mundo; a saber, su relación estrecha y su crecimiento junto al poder estatal. Este proceso es característico en la misma proporción en los sindicatos neutrales, socialdemócratas, comunistas y "anarquistas". En Inglaterra el movimiento minoritario en los sindicatos ha sido aplastado [...]; los dirigentes del movimiento sindical son en la actualidad [...], los agentes obedientes del Partido Conservador. En Francia no hubo posibilidad para la existencia independiente de sindicatos stalinistas; por lo que los stalinistas se unieron con los llamados sindicatos anarcosindicalistas [...] y como resultado de esta unificación se produjo un cambio general del movimiento sindical, no hacia la izquierda sino hacia la derecha. La dirección de la CGT, es pues, la agencia más directa y más abierta del capitalismo imperialista francés. En los Estados Unidos el movimiento sindical ha pasado en los últimos años por su periodo más borrascoso. El ascenso del CIO (Comité de Organizaciones Industriales) es la prueba más evidente de la existencia de tendencias revolucionarias entre las masas trabajadoras. Es un hecho significativo y notable en el más alto grado que, a pesar de todo, la nueva organización sindical "de izquierda" apenas fundada cayó bajo la influencia férrea del Estado Imperialista. [Grifo nosso].

Já naquela década de 1940, mostravam-se pertinentes estas colocações que, certamente, podem ser estendidas às organizações representativas das categorias da Força Pública estatal, chamada POLÍCIA. O movimento de sindicalização dos profissionais da segurança pública, ou melhor, da polícia, sobretudo nos Estados Unidos e na Inglaterra, gerou um intenso debate sobre os “perigos” do sindicalismo policial para a estabilidade política do Estado, seja qual for

⁷⁵ TROTSKY, L. **Los sindicatos en la época del imperialismo**. Disponible en: <<http://www.marxists.org/espanol/trotsky/1940s/sindicat.htm>>. Acceso en: 08 jul. 2009.

a forma ou o regime de governo adotado, e pôs em xeque as teorizações mais ingênuas sobre o papel da polícia dentro do aparelho do Estado⁷⁶.

O reconhecimento da existência de relações conflituosas e de alianças tecidas entre as polícias e outros órgãos do governo forçou a abertura para novas indagações e análises. Observa-se que, no quadro dos mecanismos complexos que concorrem para a regulação interna de organizações policiais, “o sindicalismo constitui em toda parte uma peça mestra, cujas capacidades integradoras ultrapassam amplamente as das autoridades políticas ou das hierarquias policiais”⁷⁷.

Na França, embora a tolerância fosse a regra desde 1920, a legalização do sindicalismo policial só ocorreu em 1945 e, ao contrário, a adesão dos policiais a sindicatos operários foi admitida, o que se explica pela força da *Confédération Générale du Travail* (CGT) reunificada no pós-guerra imediato. Contudo, as rupturas e recomposições que se operaram nos anos de 1947–1948, provocaram a queda da CGT, de modo que a maioria dos policiais se engajou na via de um sindicalismo autônomo em relação às grandes confederações operárias. A negociação na organização das estruturas policiais só ocorreu em meados dos anos 80. Daí em diante, um comitê técnico paritário trata das questões materiais e discute projetos de reorganização ou de reforma, enquanto um comitê administrativo, também paritário, se inclina sobre as questões de pessoal. Porém, em todos os casos, a decisão final pertence apenas ao ministro do Interior.

Registre-se, também, que o preâmbulo da Constituição francesa de 1946 faz menção ao direito de greve, cujo exercício é regulado nos termos das leis e seus regulamentos, mas é proibida na polícia, na magistratura e nas Forças Armadas. Sustenta Jean-Claude Monet⁷⁸, que, “pelo fato de os policiais não terem, em nenhum país europeu, o direito de greve, eles procuram meios de pressão suficientemente convincentes para incitar as autoridades a satisfazer suas reivindicações.” Por isso, as manifestações dos policiais constituem um acontecimento não pouco raro. Observa-se, porém, que, na França, elas tomam frequentemente, uma conotação política, como por exemplo, em 13 de março de 1958, quando milhares de policiais se manifestaram “diante das grades do Palácio Bourbon, sob pretexto de reivindicações salariais, mas retomando os *slogans*

⁷⁶ MUNIZ, J. de O. *Op. cit.*, p. 45. No Brasil ainda não existe uma bibliografia específica sobre esse assunto.

⁷⁷ MONET, J-C. *Op. cit.*, p. 148.

⁷⁸ *Ibid.*

antiparlamentaristas lançados na época pelos meios gaullistas e pelas facções extremistas”⁷⁹.

Embora a negação do direito à sindicalização dos policiais seja uma tendência mundial, existem países bastante flexíveis quanto a isso. A Alemanha pode ser citada como o melhor exemplo de liberdade de sindicalização no serviço público em geral e de consentimento estatal à sindicalização na Polícia Administrativa. Segundo Jean-Claude Monet⁸⁰, o principal sindicato – *Gewerkschaft der Polizei* – fez várias campanhas para fazer desaparecer certos traços que recordam a influência do militarismo prussiano sobre a polícia alemã, sustentando que, “a polícia, não deve ser vista como braço secular do Estado, mas como um serviço à disposição do público, constituindo por isso mesmo uma engrenagem indispensável ao funcionamento de uma sociedade democrática”.

O principal sindicato de representação dos integrantes da Polícia Administrativa – *Gewerkschaft der Polizei* – é um sindicato autônomo que, em 1972, obteve uma de suas maiores vitórias quando as autoridades aceitaram o princípio do pagamento das horas suplementares aos policiais. Além de defender reivindicações corporativistas, durante os anos setenta e oitenta, concede atenção especial a tudo o que ameaça isolar os policiais da população. Ademais, a tradição de negociação vem de longa data. Esse sindicato tem ampla competência de negociação no âmbito das instituições. Guiadas pelo princípio da solidariedade, as instituições e os policiais buscam realizar acordos moderados e ajustados às diferentes realidades. Caracteriza-se mais pela colaboração do que pelo conflito.

Dominique Monjardet⁸¹ explica que, nos países latinos, o sindicalismo policial “é pluralista, e a adesão requer uma atitude voluntária”. Já nos países anglo-saxões, “é unitário, e a adesão obrigatória, uma vez que o sindicato é reconhecido.” É isto que permite, conforme ponderou Jean-Claude Monet⁸², que o sindicalismo policial apresente, em toda parte, duas faces: “o da reivindicação profissional e o da contestação sociopolítica. Segundo os países, e as épocas, é uma ou a outra dessas orientações que predomina”.

Na Grã-Bretanha, por exemplo, surgem em praça pública, em 1872 – ano em que o sindicalismo operário recebe uma existência legal –, as primeiras

⁷⁹ MONET, J-C. *Op. cit.*, p. 148.

⁸⁰ *Ibid.*, p.151.

⁸¹ MONJARDET, D. *Op. cit.*, p. 181.

⁸² MONET, J-C. *Op. cit.*, p. 149.

manifestações policiais reivindicando a criação de uma associação de defesa profissional, mas será preciso esperar até 1919 para que, diante da pressão dos policiais que entram então em greve, as últimas resistências sejam eliminadas. Em matéria de negociação, uma estrutura paritária, a *Police Council for Great Britain*, reúne, em assembleias, representantes das autoridades de polícia e das associações profissionais de policiais para debater questões de salários, de duração de trabalho, das pensões e dos equipamentos materiais das diferentes forças. Outro comitê paritário, criado em 1964, o *Police Advisory Board of England and Wales* e que reúne os mesmos participantes, dá sua opinião ao Ministério do Interior (*Home Office*) sobre as questões de ordem geral que interessam aos policiais.

Na Dinamarca, a solução escolhida se parece com a da Grã-Bretanha, pois a liberdade sindical é concedida aos policiais desde 1902, mas unicamente pela constituição de uma organização categorial, independente dos partidos políticos e dos outros sindicatos.

Na Itália, pelo fato de a polícia estar sob o estatuto militar, como os *carabinieri*, o direito sindical foi proibido até a reforma dos anos 80.

Em se tratando de países onde a tradição sindical está bem aportada, a exemplo da Irlanda e Holanda, ao contrário, a preocupação de evitar qualquer risco de politização é sensível, e toda a atenção dos responsáveis sindicais recai nas questões corporativas. O ideal, abertamente declarado, é de conseguir se emancipar completamente das estruturas de tutela política, como por exemplo, no caso da *Garda Síochana*.

Na Irlanda, os manifestantes policiais dos anos 70 reivindicaram a melhora de suas condições de trabalho e o pagamento das horas extras. Então, para evitar que se multiplicassem as ocasiões de conflitos com os policiais, as autoridades pouco a pouco estabeleceram estruturas paritárias, com competência para participar tanto na gestão das carreiras quanto nas discussões sobre a organização dos serviços e os métodos de trabalho.

Na Holanda, o Sindicato Geral de Polícia – *Politievakbond* – exerce um trabalho importante, desde o fim da Primeira Guerra Mundial. O exemplo mais claro é a criação da primeira Escola de Polícia, em 1919, por sua própria iniciativa, enquanto os governos sucessivos se recusam a se interessar pela formação

policial⁸³. Mais ainda, existe em cada serviço de polícia, um comitê de trabalho – *Dienst Commissie* – eleito, que representa os policiais junto à hierarquia. Pode-se, portanto, resumir e precisar, que o sindicalismo contribui para modelar a reestruturação e o funcionamento interno das organizações policiais e para desenvolver a autonomia crescente das Corporações.

Registre-se, também, que mais do que o sindicalismo operário, o sindicalismo policial cresceu à luz do movimento democrático. Nessa linha de raciocínio, destaca Jean-Claude Monet⁸⁴ que Espanha, Portugal e Grécia são três exemplos disso.

Se as primeiras mobilizações sindicais na polícia espanhola apareceram em 1975, no dia seguinte à morte do general Franco, a legalização oficial desse sindicalismo, após uma longa fase de tolerância, só interveio em 1984. Essa legalização não concernia, todavia, à Guarda Civil, colocada sob o estatuto militar [...]. Em **Portugal**, o sindicalismo policial existe para a polícia judiciária, que depende do Ministério da Justiça, mas nem sempre ele tem oficialmente direito de cidadania no seio da polícia de segurança pública, que depende do Ministério do Interior. As autoridades portuguesas aceitaram, para esses agentes, apenas a criação de uma associação profissional [...]. Na **Grécia**, enfim, a liberdade sindical dos policiais é normalmente garantida pela Constituição, mas as autoridades não manifestam nenhuma pressa de tornar essa disposição efetiva. Tendo certos sindicatos de policiais sido criados, apesar de tudo, alguns responsáveis foram suspensos de suas funções. [Grifo nosso].

Na Espanha, esclarece Gómez Cuesta⁸⁵ que os primórdios do sindicalismo estão marcados por inúmeras dificuldades e que *“la base legislativa del entramado sindicalista partió del Fuero del Trabajo de 1938 y quedó enmarcada por la Ley de Unidad Sindical y Ley de Bases de la Organización Sindical de 26 de enero y 6 de*

⁸³ MONET, J-C. *Op. cit.*, p. 149.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ GÓMEZ CUESTA, C. **Discurso y adoctrinamiento ciudadano en Valladolid durante el primer franquismo (1939-1959)**. Valladolid, 2007. 645 f. Tesis (Doctorado de Historia Contemporánea) - Universidad de Valladolid, p. 220.

diciembre de 1940, respectivamente”, originando um sindicato único vertical⁸⁶, vinculado ao sistema político⁸⁷.

Tratando-se da polícia espanhola, convém lembrar que uma das consequências do final da Guerra Civil (1936–1939) é que as Corporações Policiais anteriores, com exceção da *Guardia Civil*, se transformaram em duas Corporações distintas: uma, de carácter totalmente civil, denominada *Cuerpo General de Policía*, funções primordiais eram as de investigação e informação, junto com as de *policía judicial*; a outra, de estrutura e organização militar, denominada *Cuerpo de Policía Armada*, cuja missão fundamental era a manutenção e restabelecimento da ordem pública e, em geral, auxiliar e colaborar com o *Cuerpo General de Policía*.

Como foi dito acima, as primeiras mobilizações sindicais da polícia espanhola apareceram em 1975. Mas a sua primeira manifestação se deu em 17 de dezembro de 1976, quando um grupo de funcionários (policiais armados em sua maioria, também inspetores do *Cuerpo General de Policía e Guardias Civiles*) reivindicava o direito a assistência médica, bem como de se beneficiar da segurança social.⁸⁸ Tentavam se organizar e lançar seus protestos de mudanças e melhorias, ainda que, de forma muito tímida. Contudo, a história dos sindicatos da polícia espanhola começa em 15 de junho de 1977, data em que se aprovam as primeiras eleições democráticas desde a Guerra Civil que põe fim à ditadura franquista⁸⁹.

Portanto, depois da morte do general Franco, inicia-se a transição política e instaura-se um novo regime no país. A partir de então, os policiais, com

⁸⁶ El sindicato vertical es una Corporación de derecho público que se constituye por la integración en un organismo unitario de todos los elementos que consagran sus actividades al cumplimiento del proceso económico, dentro de un determinado servicio o rama de la producción, ordenado jerárquicamente bajo la dirección del Estado. Es instrumento al servicio del Estado, a través del cual realizará principalmente su política económica. Al sindicato corresponde conocer los problemas de la producción y proponer sus soluciones, subordinándolas al interés nacional. El sindicato vertical podrá intervenir por intermedio de órganos especializados en la reglamentación, vigilancia y cumplimiento de las condiciones de trabajo. (**Fuero del Trabajo de 1938**, artículo XIII, 3 y 5).

⁸⁷ A União Geral de Trabalhadores (UGT) é o braço sindical do Partido Socialista Obreiro Espanhol (PSOE), a Confederação Sindical de Comissões Obreiras (CSCO) está vinculada ao Partido Comunista Espanhol, a União Sindical Obreira defende a doutrina social da Igreja e a Solidariedade de Trabalhadores Bascos atua como associação anárquica, ligada ao Partido Nacionalista Basco. Os empregadores estão representados pela Confederação Espanhola de Organizações Empresariais.

⁸⁸ MOYA LUCENDO, M. **Los laberintos en la reciente historia de la policía**. España: Sindicato Unificado de Policía, 2002, p. 130.

⁸⁹ Há quem caracterize o franquismo como uma ditadura reacionária, “por tratar-se de la encarnación política de una idea profundamente reaccionaria y tradicional de España, así como efímera y discutida hegemonía del ideario plenamente fascista de Falange al socaire de la Guerra Civil y el auge de los fascismos hasta su derrota”, como registra Gómez Cuesta, *op. cit.*, p. 21.

determinação, deram os primeiros passos para criação de uma associação em defesa dos seus interesses. Assim sendo, em maio de 1978 foi legalizada a Associação Profissional de Funcionários do *Cuerpo General de Policía*⁹⁰.

Ainda em 1978, as estruturas policiais se modificam em alguns aspectos: o *Cuerpo General de Policía* se transformou no *Cuerpo Superior de Policía*, continuando com sua função de natureza civil; e o *Cuerpo de Policía Armada* passou a denominar-se *Policia Nacional*, substituiu seu fardamento de cor cinza pelo de cor marrom e assumiu funções mais policiais. Apesar de as duas corporações já realizarem atividades complementares, somente a partir desse momento é que começam a trabalhar juntas. Em 29 de dezembro desse mesmo ano, entra em vigor a atual Constituição espanhola.

Logo, o fundamento jurídico do tratamento legal da liberdade sindical da polícia se encontra na Constituição, no artigo 28.1, que contém um dos princípios jurídicos em que se baseia o sistema de relações laborais, estabelecendo que:

Todos tienen derecho a sindicarse libremente. La ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar y regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos. [...].

Assim, em novembro de 1979, num Estado social e democrático de Direito, a polícia espanhola faz nascer a segunda associação – *Unión Sindical de Policías* (USP), “autenticamente sindical, democrática y progresista.”⁹¹ –, considerada por Moya Lucendo⁹² como o primeiro sindicato de polícia na história da Espanha, “entendiéndose como tal en el sentido de que fue el primer Sindicato formado únicamente por policías y a nivel de todo el Estado español.”

Em janeiro de 1980, a Associação Profissional de Funcionários do antigo *Cuerpo General de Policía* realizou medidas de pressão contra a Administração, através de “*huelgas de celo*”⁹³. A associação reivindicava, entre outras melhorias para a Corporação, “*un reglamento nuevo, asistencia jurídica para el funcionario, reorganización de plantillas y escalafones y mejora salarial*”⁹⁴. No mês seguinte, a

⁹⁰ MOYA LUCENDO, M. **La policía y sus sindicatos en España**. Madrid: Editorial Fundamentos, 1982, p. 19.

⁹¹ *Ibid.*, p. 45.

⁹² MOYA LUCENDO, M. (2002), *op. cit.*, p. 27.

⁹³ MOYA LUCENDO, M. (1982), *op. cit.*, p. 39.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 40.

USP realizou, em Madrid, seu Primeiro Congresso e, entre os temas tratados, se destacavam:

*la unificación de los Cuerpos de Seguridad, previa desmilitarización de los de carácter militar, la profundización en la formación de los policías, dándole categoría universitaria al CSP, la integración e intercomunicación de la policía con la sociedad a la que sirve.*⁹⁵

Entretanto, a oficialização⁹⁶ do sindicalismo policial espanhol só interveio em 21 de novembro de 1984, com a legalização do principal sindicato – *Sindicato Unificado de Policía* –, organização que filia os integrantes do *Cuerpo Nacional de Policía*, em todas as suas escalas e categorias. Em seus estatutos se define como um sindicato progressista, unitário, pluralista, democrático e independente da Administração, dos partidos políticos, das centrais sindicais, ou de qualquer grupo de pressão.

No ano seguinte é promulgada a *Ley Orgánica*⁹⁷ 11/1985, de 02 de agosto, de *libertad sindical*. Aqui é pertinente consignar as disposições sobre as Corporações Policiais, encontradas nessa legislação:

1.1 Todos los trabajadores tienen derecho a sindicarse libremente para la promoción y defensa de sus intereses económicos y sociales.
1.3 Quedan exceptuados del ejercicio de este derecho los miembros de las Fuerzas Armadas y de los Institutos Armados de carácter militar.
1.5 El ejercicio del derecho de sindicación de los miembros de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad que no tengan carácter militar, se regirá por su normativa específica, dado el carácter armado y la organización jerarquizada de estos Institutos. [Grifo nosso].

Visando dotar a Instituição Policial de uma organização racional e coerente, com mais eficácia na função policial – aqui entendida como serviço público – o Presidente do Governo promulgou a *Ley Orgánica* 2/1986, de 13 de marzo, de

⁹⁵ MOYA LUCENDO, M. (1982), *op. cit.*, p. 29.

⁹⁶ “Un grupo de 5 policías en Sevilla, cansados del régimen militar que gobernaba los destinos del policía estatal, decidieron crear una organización a través de la cual canalizar las reivindicaciones de los trabajadores públicos. En la noche del 28 de febrero de 1978, los 5 policías armados suscribieron un documento con dos puntos: en el primero la desmilitarización de la Policía Armada y la democratización de la misma, y al segundo que abordaba la denominación de dicha organización, su anagrama y logotipo. Este documento ha pasado por ser el Acta fundacional del Sindicato Unificado de Policía (SUP). Así, pues, el 28 de febrero de 1978 se creó el SUP. Desde ese momento hasta su legalización e inscripción en el registro de asociaciones, trabajó en la clandestinidad.” **Policías del siglo XXI**. Disponible en: <<http://www.sup.es/>>. Acceso en: 28 abr. 2011; MOYA LUCENDO, M. (2002), *op. cit.*, p. 130].

⁹⁷ “A los efectos de esta Ley, se consideran trabajadores tanto aquéllos que sean sujetos de una relación laboral como aquéllos que lo sean de una relación de carácter administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones Públicas.” (Artículo 1.2).

Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS), criando o atual *Cuerpo Nacional de Policía*, nascido da unificação dos *Cuerpos Superior de Policía* (de natureza civil) e *Policía Nacional* (de natureza e estrutura militar), modificando o próprio esquema da polícia estatal, composta, até então, por um lado, pela *Guardia Civil* e por outro, pela *Policía Governativa*⁹⁸, para formar um só coletivo e chamar-se definitivamente *Cuerpo Nacional de Policía*⁹⁹, estruturado em quatro escalas¹⁰⁰ – *superior, ejecutiva, de subinspección y básica* – de tal modo que, os membros das duas Corporações que se extinguíram, iriam se integrando nestas escalas, em um processo gradual, mas ininterrupto, seguindo critérios de superior categoria, antiguidade e ordem hierárquica.

Dentro do conceito de *Fuerzas y Cuerpos de Seguridad* se incluem as *Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado*, os *Cuerpos de Policía das Comunidades Autónomas e Cuerpos de Policía Locales*.

As *Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado – Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil* – exercem suas funções em todo o território nacional, ambos subordinados ao ministro de Justiça e Interior sob a autoridade suprema do Presidente do Governo.

O *Cuerpo Nacional de Policía* apresenta-se como uma instituição organizada com base na hierarquia e na disciplina, de natureza totalmente civil, realizando, ao mesmo tempo, uma dupla¹⁰¹ função: por um lado, um caráter de Polícia Administrativa e por outro, um caráter de Polícia Judicial. Rodríguez Yergo e Vela Quesada¹⁰² registram que:

Como Policía Administrativa, por cuanto gestiona, controla e inspecciona asuntos como la documentación personal, el régimen de extranjería etc. Y como Policía Judicial, investigando los delitos, constituyéndose en auxilio de la justicia bajo cuyas directrices actúan funcionalmente en este campo.

⁹⁸ A Policía Governativa era integrada pelos Cuerpos Superior de Policía e Policía Nacional.

⁹⁹ ESPANHA. **Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo**, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS), Preámbulo III, letra “c”; Disposiciones Transitorias - Primera 1.

¹⁰⁰ La Escala **superior**, con dos categorías. Su sistema de acceso será a la inferior desde la Escala ejecutiva y a la categoría superior desde la inferior; por promoción interna en ambos casos. La Escala **ejecutiva**, con dos categorías. Su sistema de acceso será el de oposición libre y el de promoción interna, en el porcentaje que reglamentariamente se determine, para la categoría inferior, y de promoción interna para la categoría superior. La Escala de **subinspección**, con una sola categoría, a la que se accederá únicamente por promoción interna desde la Escala básica. La Escala **básica**, con dos categorías, a las que se accederá por oposición libre a la categoría inferior, y por promoción interna a la superior. LOFCS, artículo 17. [Grifo nosso].

¹⁰¹ Dedução da leitura do artigo 12 da LOFCS.

¹⁰² RODRÍGUEZ YERGO, A.; VELA QUESADA, P. **Policía nacional** - escala básica. 8. ed. Temario volumen I, Sevilla: Editorial MAD, S.L., 2011, p. 237.

O artigo 18.1 da LOFCS preceitua que os integrantes do *Cuerpo Nacional de Policía* tem direito a constituir organizações sindicais de âmbito nacional para a defesa de seus interesses profissionais. Porém, esclarece Palomeque López¹⁰³ que a regra emanada, pelo dispositivo em apreço, é clara no sentido de que:

Destaca, sin duda, la acotación de un ámbito territorial único para tales organizaciones [el territorio nacional], así como la reducción de los objetivos o fines sindicales a la defensa de los intereses meramente «profesionales» de los policías, en discrepancia con el papel funcional amplio que el artículo 7 CE atribuye al sindicato.

A LOFCS, pilar básico e comum do regime jurídico de todas as Corporações Policiais – estatais, autonômicas e locais–, é a normativa específica que reconhece o exercício do direito de sindicalização dos servidores da segurança, mas não de forma plena, em virtude de algumas limitações impostas, estabelecendo, desde logo, que “*los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no podrán ejercer en ningún caso el derecho de huelgas, ni acciones sustitutivas del mismo o concertadas...*”. (Art. 6.8). Como é de ver, o *Cuerpo Nacional de Policía* é de natureza civil, mas, em virtude das características especiais “*que inciden en la función policial y la repercusión que sobre los derechos y libertades tienen sus actuaciones, se establecen determinadas peculiaridades, en materia de régimen de asociación sindical y en cuanto al régimen disciplinario*”¹⁰⁴.

Assim, as limitações impostas pela LOFCS, quanto ao direito de sindicalização dessa Corporação, estão “*amparadas en el artículo 28.1 de la Constitución, y en correspondencia con el tratamiento de la materia, efectuado por el artículo 1.5 de la Ley Orgánica 11/1985*”¹⁰⁵. A propósito, frisa Sala Franco¹⁰⁶ que a legislação espanhola está de acordo com as normas internacionais ratificadas pela Espanha porque,

en todo caso, al igual que sucedía con las Fuerzas Armadas, las normas internacionales permiten que la legislación nacional determine (limitando en su caso) el alcance aplicativo de la libertad sindical a la policía. Así, el art. 9º.1 del Convenio nº. 87, el art. 1º. 3 del Convenio nº 151 de la OIT.

¹⁰³ PALOMEQUE LÓPEZ, M. C.; ÁLVAREZ DE LA ROSA, M., *op. cit.*, p. 323.

¹⁰⁴ ESPANHA. **LOFCS**, Preâmbulo III, letra “c”.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ SALA FRANCO, T.; ALBIOL MONTESINOS, I. **Derecho sindical**. 9. ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2003, p. 513.

Comentando as disposições normativas da liberdade sindical da polícia espanhola, numa perspectiva constitucional, Manuel Carlos Palomeque López¹⁰⁷ pondera que, em cumprimento ao estabelecido nos artigos 28.1 e 104.2 da Constituição, a LOFCS reconhece o exercício do direito de sindicalização dos membros do *Cuerpo Nacional de Policía*. No entanto, esse autor explica que:

*Otros aspectos del derecho a la actividad sindical de estos funcionarios se contienen fragmentariamente en la **prohibición de huelga y demás acciones** sustitutivas de la misma..., así como en la mediación y conciliación en caso de conflictos colectivos y en la participación en el establecimiento de las condiciones de prestación del servicio de los funcionarios atribuidas al Consejo de Policía. [Grifo nosso].*

O Conselho de Polícia, criado pela LOFCS, é um órgão de mediação e de conciliação em casos de conflitos coletivos, sem caráter vinculante, e de assessoria em matérias referentes ao estatuto profissional dos membros da Corporação e nos demais assuntos a que lhe atribuem competência as leis e disposições gerais. Também emitirá sua opinião nos expedientes de instrução sobre as sanções disciplinares infligidas aos servidores policiais, pelo cometimento de faltas muito graves, e a representantes dos próprios sindicatos, ainda que a falta cometida não seja das muito graves. É presidido pelo ministro de Justiça e Interior, com representação paritária da Administração Geral do Estado (Ministério do Interior) e dos membros do *Cuerpo Nacional de Policía* (LOFCS, art. 25).

O sistema eleitoral é estabelecido por escalas, em que os integrantes do *Cuerpo Nacional de Policía* elegem um representante do Conselho de Polícia por cada seis mil servidores filiados ou fração, de cada uma das quatro escalas que constituem a Corporação. Logo, os representantes da Administração são designados pelo ministro e os do *Cuerpo Nacional de Policía* se estruturam por escalas – um da *superior*, dois da *ejecutiva*, um da *subinspección* e dez da *básica* –, totalizando 14, que somados aos 14 de representação da Administração, mais o ministro que preside, somam 29 membros do Conselho de Polícia.¹⁰⁸ A duração do mandato desses representantes será de quatro anos, podendo ser reeleitos em sucessivos processos eleitorais (LOFCS, arts. 25; 26). Os sindicatos se considerarão representativos se obtiverem, pelo menos, um representante no Conselho de Polícia ou 10% dos votos em duas escalas nas referidas eleições.

¹⁰⁷ PALOMEQUE LÓPEZ, M. C.; ÁLVAREZ DE LA ROSA, M., *op. cit.*, p. 323.

¹⁰⁸ RODRÍGUEZ YERGO, A.; VELA QUESADA, P. *Op. cit.*, p. 296.

É sabido que as organizações sindicais, legalmente constituídas¹⁰⁹, têm o direito de representar administrativamente os interesses de seus associados, podendo, para tanto, informar, propor e peticionar perante as autoridades competentes. Os representantes, eleitos democraticamente, poderão atuar como interlocutores das autoridades governamentais, no que diz respeito a assuntos relativos às condições de prestação do serviço dos servidores. Somente e exclusivamente nestes casos, também se reconhecerá o direito a ter um representante para aquela organização sindical que houver conseguido, pelo menos, 10% dos votos em uma escala nas eleições ao Conselho de Polícia.

Nas últimas eleições sindicais, para representantes no Conselho de Polícia, celebradas em Madrid, no dia 13 de junho de 2011, o principal sindicato da polícia espanhola – *Sindicato Unificado de Policía* – obteve um total de “24.805 votos (seis representantes)”¹¹⁰, sendo o majoritário, entre os sindicatos representativos do *Cuerpo Nacional de Policía*.

O *Sindicato Unificado de Policía* (SUP) realiza movimentos de liberalização, sendo conduzido por grupos de militantes muito politizados, que não hesitam em proclamar que o policial é um trabalhador da segurança pública, o que o torna solidário à classe dos trabalhadores. A tendência geral tem sido aquela de potencializar o desenvolvimento da negociação coletiva como elemento regulador das relações e das condições de trabalho, capaz de introduzir mecanismos de adaptação equilibrada das normas legais rígidas a novas circunstâncias. E é por essa razão, talvez, que, em 31 de maio de 2011, esse sindicato contava com um total de 31.339 policiais filiados¹¹¹.

¹⁰⁹ Para tanto, será preciso depositar os estatutos das organizações sindicais, acompanhados da ata fundacional, no Registro Especial da Direção Geral da Polícia.

¹¹⁰ Compareceram as urnas um total de “67.677 votantes. En la escala ejecutiva, el 81% de los votos; en subinspección, el 65% de los votos obtenidos y en la básica, el 65%.” Organizações sindicais representativas, de acordo com o resultado das últimas eleições: Sindicato Unificado de Policía (SUP); Unión Federal de Policía (UFP); Confederación Española de Policía (CEP); Sindicato Profesional de Policías (SPP). **CARNÉ X PUNTOS**. Elecciones Sindicales al Consejo de Policía. Madrid: Sindicato Unificado de Policía (SUP) - Secretaría General, 14 de junio de 2011 - (Edición Especial).

¹¹¹ “27.286 de la escala básica; 2.319 de la subinspección; 1.650 de la ejecutiva y 84 de la escala superior.” **CARNÉ X PUNTOS**, *op. cit.*

Ademais, desde 1989, o SUP é membro de pleno direito da União Internacional de Sindicatos de Polícia (UISP)¹¹², hoje Confederação Europeia de Polícias (Eurocop), organismo internacional que é totalmente radical pela liberdade de sindicalização e por um estatuto civil para todos os Corpos de Polícia, e que tem como princípios a defesa das condições laborais, salariais e profissionais dos policiais europeus. Esse organismo reúne quase todos os sindicatos de polícia da Europa ocidental “a más de 500.000 policías de 18 países europeos”¹¹³. “España es el país con más sindicatos en EuroCOP si bien los alemanes, con 195.000 afiliados, son mayoritarios”.¹¹⁴ Além disso, a taxa de sindicalização dos policiais espanhóis é bastante elevada: atinge aproximadamente 80% da Corporação.

É de se registrar, por oportuno, que a regra emanada do artigo 18.2 da LOFCS é clara no sentido de restringir, aos sindicatos do *Cuerpo Nacional de Policía*, o direito de formar ou constituir federações e confederações, dispondo que “dichas organizaciones no podrán federarse o confederarse con otras que, a su vez, no estén integradas exclusivamente por miembros del referido Cuerpo”. A respeito, esclarece o notável jurista espanhol Enrique Cabero Morán¹¹⁵ que:

*Este límite, aun diseñado concretamente para las organizaciones sindicales del **Cuerpo Nacional de Policía**, produce efectos indirectos en todo el sistema sindical, al repercutir también en el derecho de federación o confederación del resto de los sindicatos; dado que, asimismo, excluye del ámbito de decisión de éstos la posibilidad de elegir como copromotores de una organización sindical compleja a aquéllos. [Grifo nosso].*

Reportando-se à *Guardia Civil*, esta tem como missão precípua a “*garantía del libre ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución y la protección de la seguridad ciudadana, dentro del colectivo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*”¹¹⁶. Configura-se como um instituto armado de natureza militar,

¹¹² “La UISP se creó en Lille (Francia) los días 25 y 26 de febrero de 1953, y entre sus objetivos están mejorar las condiciones profesionales, económicas y sociales de los funcionarios de policía; gozar de una mejor reputación y que el trabajo de la policía sea reconocido socialmente; aumentar los efectivos femeninos de la profesión con el propósito de alcanzar la igualdad de sexos en la profesión; la mejora de las relaciones entre los medios de comunicación y la policía, además de mejorar la cooperación transfronteriza entre policías, aun manteniendo la soberanía de cada Estado.” MOYA LUCENDO, M. (2002), *op. cit.*, p. 151.

¹¹³ Una delegación europea de sindicatos policiales mantiene contactos con Interior. Disponible en: <http://elpais.com/diario/1985/12/02/espana/502326018_850215.html>. Acceso en: 28/12/2011.

¹¹⁴ Los policías europeos defienden unidos sus derechos. Disponible en: <<http://www.sup.es/01/395.pdf>>. Acceso en: 28 dez. 2011.

¹¹⁵ CABERO MORÁN, E. *Op. cit.*, p. 112.

¹¹⁶ ESPANHA. LOFCS, Preâmbulo III, letra “b”.

subordinado ao ministro de Justiça e Interior, no desempenho das suas funções, e ao ministro de Defesa, no cumprimento das missões de carácter militar que este e o Presidente do Governo lhe ordenem. Note-se, no entanto, que, em tempo de guerra e durante o estado de sítio, sua atuação será coordenada pelo *Consejo de Defensa Nacional* e dependerá exclusivamente do ministro de Defesa¹¹⁷. Portanto, pela condição de instituto armado de natureza militar, “*los miembros de la Guardia Civil no podrán pertenecer a partidos políticos o sindicatos ni hacer peticiones colectivas [...]*”. (LOFCS, art. 15.2).

No que diz respeito à sindicalização dos *Cuerpos de Policía das Comunidades Autónomas*, disse-o lapidarmente Manuel Carlos Palomeque López¹¹⁸:

La LOFCS [...] se limita a disponer genéricamente que el régimen estatutario de tales Cuerpos, del que naturalmente forman parte los derechos sindicales de sus funcionarios, vendrá determinado: por los principios generales del título I de la propia LOFCS [principios básicos de actuación y disposiciones estatutarias comunes, entre las que se recoge de modo expreso la prohibición de la huelga para todo policía, art. 6.8]; por lo establecido en el capítulo de la misma relativo al régimen estatutario de las Policías autonómicas, que de modo sorprendente, sin embargo, guarda absoluto silencio respecto de los derechos sindicales de los funcionarios; y por lo que dispongan al efecto los Estatutos de autonomía y la legislación de las Comunidades Autónomas, así como por los Reglamentos específicos de cada Cuerpo (art. 40). La LOFCS remite así criticablemente a otra normativa específica, a través de un nuevo aplazamiento, la regulación de la sindicación de los miembros de las Policías autonómicas, en cuya operación no deja de llamar la atención sobremanera que la legislación autonómica sobre la materia vuelva a remitir a la LOFCS, produciéndose de este modo un incomprensible y paradójico círculo vicioso. [Grifo nosso].

Estas Corporações são instituições de natureza civil, com estrutura e organização hierarquizada, cuja atuação somente poderá se dar no âmbito territorial da Comunidade a que pertençam, salvo em situações de emergência e prévio requerimento das autoridades governamentais¹¹⁹. Assim, cabe a cada Comunidade¹²⁰ criar sua própria polícia, de conformidade com o previsto nos seus respectivos estatutos de autonomia e mediante lei orgânica.

¹¹⁷ ESPANHA. **Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo**, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, artículo 9; **Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre**, de la Defensa Nacional, artículo 25.

¹¹⁸ PALOMEQUE LÓPEZ, M. C.; ÁLVAREZ DE LA ROSA, M. *Op. cit.*, p. 326.

¹¹⁹ ESPANHA. **LOFCS**, artículos 41.2; 42.

¹²⁰ “Hasta la presente tienen previsto en su Estatuto la creación de Cuerpos de Policía, las Comunidades Autónomas de: Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía, Valencia, Canarias y Foral de Navarra.” RODRÍGUEZ YERGO, A.; VELA QUESADA, P. *Op. cit.*, p. 307.

As Comunidades que decidirem não criar seus próprios *Cuerpos de Policía* poderão solicitar do Presidente do Governo, através do Ministério de Justiça e Interior, a vinculação de Unidades do *Cuerpo Nacional de Policía* para desenvolverem as atividades correspondentes às suas competências. Nestes casos, a vinculação será de Unidades Operativas completas, e não de membros individuais, que atuarão sempre subordinadas aos seus chefes naturais, que deverão ser membros da escala superior (comissários principais ou comissários). Essas Unidades serão financiadas mediante acordo entre as duas partes que as solicitem, Estado e Comunidade Autônoma¹²¹.

Em relação à liberdade sindical dos *Cuerpos de Policía Locales* (*Guardia Urbana, Policía Municipal* etc.), o abalizado jurista Manuel Carlos Palomeque López¹²² entende que:

Los funcionarios de los Cuerpos de Policía de las Corporaciones Locales ejercen sin duda su derecho de libertad sindical de acuerdo con la disciplina general de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, sin perjuicio claro es de la observancia de las prohibiciones directas contenidas al respecto en la LOFCS. La libertad de sindicación de los miembros de las policías locales no se circunscribe, en fin, a la constitución de organizaciones sindicales y a su afiliación a las mismas, sino que también alcanza a la acción sindical de los funcionarios, dentro de la cual debe situarse el derecho de información y la posibilidad de adoptar medidas de presión sindical «siempre que, obviamente no excedan los límites legalmente establecidos». [Grifo nosso].

Estas Corporações se configuram como institutos de natureza civil, com estrutura e organização hierarquizada, regendo-se por princípios gerais e disposições estatutárias comuns ao resto das *Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*, previstas na LOFCS¹²³. Seus membros somente poderão atuar no âmbito territorial do respectivo Município, salvo em situações de emergência e prévio requerimento das autoridades competentes. (LOFCS, arts. 51; 52).

Sabe-se que todas as Administrações Públicas, para cumprir com sua missão, necessitam não só de meios materiais, mas também fundamentalmente de meios humanos. Entre estes meios humanos, estão os chamados servidores públicos, que com distintas acepções, são os que se encarregam das principais

¹²¹ Existem, atualmente, Unidades vinculadas do *Cuerpo Nacional de Policía* nas “Comunidades Autônomas de Galicia, Valencia y Andalucía, todas ellas debidamente constituidas por Ordenes del Ministério do Interior.” RODRÍGUEZ YERGO, A.; VELA QUESADA, P. *Op. cit.*, p. 307.

¹²² PALOMEQUE LÓPEZ, M. C.; ÁLVAREZ DE LA ROSA, M. *Op. cit.*, p. 327.

¹²³ Os Municípios poderão criar Corpos de Polícia próprios, de acordo com o previsto também na Ley 7/1985, de 02 de abril, reguladora das bases do regime local e na legislação autonômica.

tarefas a realizar. Assim sendo, o artigo 103.3 da Constituição espanhola de 1978 dispõe que:

Art. 103.3. La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

Nesse contexto é compreensível a promulgação da *Ley 7/2007, de 12 de abril* – Estatuto Básico do Empregado Público –, instrumento normativo que estabelece um equilíbrio entre direitos e responsabilidades dos servidores públicos na Espanha, dentre eles, a regulamentação legal dos direitos de liberdade sindical.

O período transcorrido desde a entrada em vigor da LOFCS exige, por si só, sua adaptação às circunstâncias atuais. Resulta evidente, pois, a preocupação do Presidente do Governo em realizar mudanças com o propósito de tornar essas Corporações plenamente amoldadas às exigências da realidade hodierna, a julgar pela promulgação da *Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía*¹²⁴, que vem contribuir, ainda que de forma parcial, para a melhora do regime estatutário de uma Instituição Policial que adentra o século XXI, permitindo, assim, conciliar as reivindicações de seus integrantes com os deveres, funções e garantias derivadas da missão policial, previstos na Constituição e legislação pertinente. Esta lei¹²⁵, própria e exclusiva do *Cuerpo Nacional de Policía*, estabelece que:

A las solicitudes de rehabilitación de la condición de funcionario del Cuerpo Nacional de Policía les será de aplicación lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley 7/2007, de 13 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, así como las demás normas de procedimiento que regulen esta materia en el ámbito de la Administración General del Estado.

No que se refere às situações administrativas do *Cuerpo Nacional de Policía*, a LOFCS dispõe que:

¹²⁴ Reforma a LOFCS e, tem por objeto regulamentar o regime de disciplina dos membros do *Cuerpo Nacional de Policía*, de acordo com os princípios estabelecidos na Constituição espanhola, na *Ley Orgánica 2/1986* e nos demais dispositivos pertinentes no ordenamento jurídico em geral.

¹²⁵ ESPANHA. **Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo**, del Régimen Disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía. BOE nº 124, de 21 de mayo de 2010, Sec. I, p. 44277. Disposición Adicional Primera.

Art. 16.2. *El régimen estatutario del Cuerpo Nacional de Policía se ajustará a las previsiones de la presente ley y las disposiciones que la desarrollen, teniendo como derecho supletorio la legislación vigente referida a los funcionarios de la Administración Civil del Estado. Sus miembros, hombres y mujeres, actuarán de uniforme o sin él, en función del destino que ocupen y del servicio que desempeñen.*

Assim, igualmente se aplicarão as disposições da *Ley 7/2007* e a *Ley 30/1984*, de 02 de agosto, complementada pelo *Real Decreto 365/1995*, de 10 de marzo, que aprueba el reglamento de situaciones administrativas de los funcionarios civiles de la administración general del Estado. No que diz respeito ao *Cuerpo Nacional de Policía* e, em concreto, ao regime disciplinar, a *Ley Orgánica 4/2010*, regulamenta seus aspectos básicos, e congrega, entre outras questões, as infrações muito graves que podem incorrer os seus integrantes, assim como as sanções aplicáveis.

Observa-se, contudo, que, apesar de nova, a *Ley Orgánica 4/2010*, considera como falta muito grave, “*la participación en huelgas, en acciones sustitutivas de estas o en actuaciones concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento de los servicios*”¹²⁶. Não obstante, a LOFCS, congrega, ainda que parcialmente, certos aspectos concretos deste regime disciplinar, posto que a regulamentação completa e detalhada teve lugar através de uma norma regulamentar do regime disciplinar do *Cuerpo Nacional de Policía*, aprovada pelo *Real Decreto 884/1989*¹²⁷, de 14 de julio. Resulta evidente, pois, abordar esta reforma mediante um instrumento jurídico mais em consonância com o singular valor desta Corporação.

¹²⁶ ESPANHA. **Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo**, del Régimen Disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, Título I, Capítulo I, artículo 7, letra “j”.

¹²⁷ Disposição derogada pela *Ley Orgánica 4/2010*, de 20 de mayo.

CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

*“Nada existe em caráter permanente,
a não ser a mudança.”*

Heráclito, 501 a.C.

A Necessidade de Mudanças na Instituição Policial

O fim da Segunda Guerra Mundial assinala a derrota do fascismo e, no Brasil, como em outros países latino-americanos, o início da redemocratização. A preocupação com os direitos humanos passou a ser política governamental em quase todo o mundo. E se sucederam inúmeros tratados e convenções internacionais, voltados especificamente ao tema. As mudanças nos paradigmas de Constituição e de Estado foram muito significativas, apresentando algumas características próprias, bem definidas e marcantes.

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, trouxe toda essa preocupação com os direitos humanos para o seu bojo, com princípios fundamentais. Contudo, ainda que a Carta Magna tenha sido instrumento propulsor de mudanças, extremamente relevantes, em muitos campos das políticas públicas – em particular aquelas voltadas às áreas sociais e de promoção de direitos –, o mesmo não aconteceu no campo da segurança pública, a qual foi tratada, no texto constitucional, de forma generalista e excessivamente indefinida.

Por exemplo, não se apontou nenhuma modificação em relação às atribuições das polícias e aos direitos humanos. E ainda provocou uma “anormalidade” no sistema de segurança, a qual se faz notar, hoje, na existência de duas polícias no âmbito estadual: Polícia Civil e Polícia Militar. Trata-se de um modelo esgotado e que fora montado, no período da ditadura militar no Brasil, para a segurança do Estado, na linha da ideologia da segurança nacional, encampado pela atual Constituição. Lamentavelmente, o Congresso Constitucional, não soube inovar.

Em verdade, trata-se de um sistema de segurança pública fragmentário. Cada Corporação tem vida própria e não tem qualquer ligação funcional com as outras. O resultado disso é a ineficiência dos serviços, o atendimento precário e a duplicação de serviços e equipamentos, causando mais gasto ao erário público. Sabe-se que a Constituição impede a unificação das polícias, mas não impede a

unificação das ações, o que deve ser o objetivo perseguido pelo poder político. A Polícia Civil e a Polícia Militar são Corporações diversas quanto à sua natureza e atribuições, sendo, entretanto, complementares quanto à execução de seus serviços no tocante à segurança pública.

O Plano Nacional de Segurança Pública, previa, no seu item 5, a “extinção da Polícia Militar, unificando-a com a Polícia Civil, ficando os efetivos da atual PM como policiais fardados, realizando o policiamento ostensivo, preventivo. A eliminação do duplo comando ampliaria a eficácia da Polícia.” É sabido que esse plano, elaborado pela Associação Nacional dos Procuradores da República, é um texto de bons propósitos e louvável retórica. No entanto, lançado em junho do ano 2000, após mais de dez anos ainda não apresenta resultados práticos. Ao que parece o plano ainda não saiu do papel.

Na consolidação dos direitos humanos, os instrumentos que podem e devem garantir a segurança do povo assumem papel relevante. A segurança pública talvez seja um dos temas mais discutidos nos dias de hoje e deveria encontrar, nos órgãos policiais, que se constituem na primeira linha no combate à criminalidade, o seu principal ponto de apoio. A segurança pública não é apenas uma questão de polícia, mas, sem dúvida, cabe à polícia uma contribuição deveras importante na preservação e na manutenção do que se pode chamar de paz pública.

Natural, pois, seria que se dessem à polícia os elementos indispensáveis ao aprimoramento de sua função, destinada a manter a ordem e velar pela segurança da sociedade, fortalecida por uma nova visão de direitos humanos e se fazendo enxergar como um verdadeiro instrumento de realização da cidadania. O direito à segurança em geral e o direito à segurança pública são direitos humanos fundamentais, e o desrespeito aos direitos fundamentais é o desrespeito à cidadania, ao Estado democrático de Direito, à Constituição. Não se justifica que, em nome de uma pretensa exigência de segurança pública, sejam sacrificados determinados direitos humanos ou direitos inerentes à cidadania. A busca da segurança pública e da cidadania plena deverá constituir um projeto solidário do Poder Público e da sociedade.

Não se pode negar a falência do modelo do sistema de segurança pública brasileiro e a necessidade imperiosa de reformulação das instituições policiais. É, portanto, característica de uma sociedade marcada pelo autoritarismo estatal e pelo sacrifício das liberdades individuais, em detrimento da observância dos direitos

humanos. Um dos maiores desafios, na área da segurança pública, é a consolidação de uma polícia eficiente, moderna e operacional, cuja missão precípua seja a de proteger o cidadão, na perspectiva da defesa dos seus valores individuais e comunitários, sem se descuidar da salvaguarda dos interesses que compõem o Estado.

O policial moderno, não nascendo feito, mas sendo, ao contrário, produto de uma longa experiência e de um preparo todo especial, necessita de uma boa formação e aprimoramento profissional que, apurando-lhe a vocação, o familiarize com todos os métodos, processos e praxes aconselhados pela ciência, para uma luta mais eficaz contra o crime, visando, inclusive, à verificação de requisitos para a promoção na carreira.

A diversidade do papel do policial e de funções especializadas, dentro da sua atividade, dificulta avaliar a efetividade da sua profissionalização, tendo em vista que, como profissão, a polícia realiza tarefas complexas e delicadas, atuando com grande quantidade de variáveis, que requerem respostas diferentes e urgentes para cada caso. Exige uma soma enorme de noções científicas de ordem toda especial e requer uma série de qualidades pessoais não muito comuns. Pode-se citar, por exemplo, a função do delegado de polícia que, contraditoriamente, por um lado, lida com o saber jurídico – típica ação intelectual –, e, por outro, lida com a arma – típica ação manual –, carregada de significado violento.

O exercício da função de policial “é considerado penoso e perigoso para todos os efeitos legais.”¹ O mundo da polícia é como a vida: está cheio de conflitos, contradições e riscos, mas, sobretudo, de realidades humanas, pois trabalha com fatos onde se misturam as misérias e virtudes das pessoas. A verdade é que, o baixo valor social conferido aos profissionais de segurança pública, ou melhor, de polícia, principalmente pelas elites, se traduz não apenas em baixos salários, mas também em limitadíssima disposição para o reconhecimento público de méritos, e ausência de uma visão coletiva compartilhada sobre o que vem a ser um bom policial.

A profissão policial é dura, difícil e, em muitas ocasiões, tem que exercer a violência na rua diante da violência do delinquente, para prendê-lo e para assegurar

¹ BRASIL. **Constituição do Distrito Federal**. Brasília (DF), 08 de junho de 1993, art. 117, inciso IV, § 3º. Disponível em: <<http://www.domtotal.com/direito/pagina/detalhe/22628/constituicao-do-distrito-federal>>. Acesso em: 22 dez. 2011.

a normalidade cidadã. Os policiais realizam trabalhos em silêncio, se esforçam para fazer os serviços que beneficiam a sociedade e, em muitos destes serviços, arriscam sua própria vida, sem que as manchetes dos jornais valorizem esse seu magnífico trabalho. Quem sabe, sejam os policiais, o maior e mais perene exemplo de resistência social?

A função da polícia, e sua obrigação, é conseguir e manter níveis ótimos de segurança, através da prestação de uma atividade preventiva das condutas antissociais, o auxílio aos cidadãos e a defesa do livre exercício dos direitos fundamentais e liberdades públicas, garantidos pela Constituição e pelas leis.

A polícia brasileira – como talvez seja o caso de quase toda polícia – precisa transformar-se em uma polícia moderna, guiada pelo profissionalismo, o dever e a disciplina, acompanhando a dinâmica do tempo e os avanços constantes da sociedade, tendo em vista que o tempo é a variável mais preciosa nos processos de mudança. Ante a liberdade prometida pela abolição da escravatura e a igualdade oferecida pela atual Constituição – que transforma todos em cidadãos –, parece imperativo repensar a forma de organização policial brasileira.

O futuro não sai dos sonhos, mas sim do presente, com todas as suas contradições e tendências. “Se verdadeiramente tem-se a polícia que se merece, cumpre fazer por merecer uma melhor; nada garante que a história será outra, mas também nada impede que seja diferente.”²

A Liberdade Sindical da Polícia Civil Brasileira na Constituição de 1988

Atualmente, a liberdade sindical está contemplada em praticamente todos os regimes jurídicos do mundo que possuem espírito democrático, tendo evoluído seu tratamento para a dimensão dos direitos humanos. É tratada, de modo diverso, como direito consagrado em inúmeros diplomas constitucionais. O direito à sindicalização passou inclusive a ser considerado uma vertente dos direitos humanos, quando se dispôs, no artigo 23 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que “toda pessoa tem o direito de, com outras, fundar sindicatos ou filiar-se a sindicatos existentes, para a defesa de seus interesses.”

² SANTIAGO, H. *Op. cit.*, p. 176.

O avanço da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, como instrumento de efetivação do processo democrático e, sem dúvida, do reordenamento jurídico do país, é notório. Houve uma grande evolução legislativa a respeito da liberdade sindical, notadamente em relação à iniciativa privada. Constata-se, de maneira clara, a inserção de princípios que garantem a liberdade sindical, e alguns aprimoramentos na estrutura dos sindicatos, com uma tendência de mais abertura para com os direitos humanos e as liberdades fundamentais.

Entretanto, apesar da evolução e dos bons propósitos da Constituição, a questão do sindicalismo policial, ainda é de êxito duvidoso, deixando transparecer certas contradições, resquícios da ordem constitucional anterior. O passado recente revela uma prática incipiente da liberdade sindical. Quando se trata das funções da organização policial, o sindicalismo recebe tratamento divergente, mesmo nas legislações democráticas, que reconhecem o direito dos policiais civis constituírem sindicatos.

Apesar de o sindicalismo, num sistema capitalista, ter como objetivo primordial a organização do trabalhador, o debate sobre a melhoria das relações de trabalho no setor público, continua sendo naturalmente complexo, visto que o perfil conservador do Estado ainda continua impregnado na Administração Pública brasileira. No caso específico do estudo da liberdade sindical da polícia, a tarefa se reveste de alguns problemas, próprios do estado em que se encontram as ciências sociais no Brasil. Ademais, em relação ao trabalho policial, existe uma forte dose de preconceito, gerado pela natureza institucional da polícia, enquanto Força Pública, e nas várias constatações feitas ao longo da história.

No Brasil vigora uma organização policial híbrida: de um lado os policiais civis, do outro os policiais militares. Os primeiros enquadram-se no gênero de servidores públicos civis do Estado, sendo-lhes permitida a sindicalização e a greve. Já os servidores policiais militares, tiveram esses mesmos direitos denegados. O texto constitucional em vigor estabelece que, “ao militar são proibidas a sindicalização e a greve”, ainda que seja permitido constituir e filiar-se a associações próprias.

Torna-se, assim, patente a afronta ao princípio da isonomia constitucional entre aqueles que dispensam devoção e ofício a serviço público de natureza similar. Essa discriminação entre servidores policiais da segurança pública – civis e militares

– foi feita em normativa explícita, ao se permitir a sindicalização e greve para o primeiro e proibir as mesmas prerrogativas para o segundo.

Os servidores públicos policiais, de caráter civil, dispõem legalmente do direito de criação e funcionamento de sindicato para a defesa e coordenação dos seus interesses econômicos ou profissionais, independente de autorização governamental. Gozam de direitos e garantias sindicais, mesmo que tardiamente conquistados, e, por vezes, ainda restritos, sendo o direito à greve – que, com frequência, lhes é negado – a restrição mais notável. O problema da sindicalização dos servidores públicos, onde, *lato sensu*, se incluem os membros da Polícia Civil, sempre foi tão intensamente discutido quanto controvertido é o tema. A liberdade sindical, justamente pelo fato de ser uma vertente dos fundamentos democráticos, é direito de todos, mas os policiais tem tratamento diferenciado.

A atuação sindical é uma contribuição dos trabalhadores, aí incluídos os policiais, não apenas para a defesa dos seus próprios interesses e da condição social enquanto cidadãos, como, também, para o desenvolvimento da própria sociedade, assumindo um papel primordial na vida contemporânea. Inegável direito fundamental do homem, enquanto trabalhador, a liberdade sindical é uma das mais importantes pilastras em que se assenta a estabilidade das instituições democráticas. Assim é que, nos países democráticos – inspirando-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana –, vem se buscando, com menos dificuldades, através da discussão e da negociação coletiva, manter as conquistas dos trabalhadores policiais em compatibilidade com a sua dignidade humana.

Historicamente, o sindicato há sido um dos instrumentos fundamentais na luta emancipadora da classe trabalhadora. É o único instrumento de pressão legal de que eles dispõem, para influenciar as decisões que são tomadas e que lhes dizem respeito. É, portanto, uma parte legítima da estrutura social, é o meio através do qual, os que trabalham oficialmente, podem participar das decisões que influenciam os rumos do país.

Mas o governo federal tem enfrentado, com desconfiança, os movimentos sociais dos policiais, que têm sido exemplo de mobilização para as outras categorias de servidores públicos, por melhores condições de trabalho e salários condignos. Os seus sindicatos estão sempre tornando públicas as dificuldades e as irregularidades da segurança pública nos Estados, razão pela qual, alguns membros das diretorias respondem a sindicâncias e inquéritos disciplinares.

Essas entidades de classe, que lutam, cada vez com mais acerto, para conseguir os seus fins, além do esforço conjunto em prol do melhoramento das condições de trabalho e de vida dos policiais, têm ampliado os horizontes mentais dos policiais, tanto no aspecto profissional como no cultural e social, buscando também melhorar o serviço público que prestam, postulando constantemente a necessidade de mudanças na estrutura das instituições policiais.

Nestes longos anos de luta por melhores condições de trabalho e de salário, o sindicalismo policial brasileiro foi alinhavando algumas características básicas, que dão a linha mestra de sua ação e que, numa síntese histórica, pode ser descrita como um conjunto de vitórias e derrotas, descobertas e erros, acontecimentos ruidosos e trágicos, entusiasmo revolucionário, esperanças e decepções. Mas apesar de tudo, o futuro deve ser olhado com esperança e encarado com ousadia e abertura.

Os argumentos de que as polícias, por disporem do poder armado, teriam mais força do que as organizações sindicais comuns são insuficientes para sobrepujar os valores da igualdade universal entre os homens, da dignidade humana e dos fundamentos da moderna democracia; até porque, a vedação legal ao sindicalismo na Polícia Militar não tem impedido que seus componentes realizem manifestações, objetivando melhores condições de trabalho e salários condignos, sempre que se sintam injustiçados.

O policial, atualmente consciente, sabe perfeitamente o que quer. Pensa, age e, por isso, exige o respeito e o direito às liberdades democráticas e sindicais. Não haverá forças nem distorções que impeçam esta marcha serena na busca dos seus direitos, pois os componentes de uma instituição policial são como o vento. Quem segura o vento quando ele começa a soprar? A história não para, e por isso mesmo, abre caminho para melhores tempos, sem opressores e oprimidos. Sabe-se que “Roma não se fez em um dia”, e que, portanto, não é possível, de um dia para o outro, fazer a democracia funcionar realmente para todos.

Torna-se cada vez mais clara, a necessidade de avançar na luta pelos direitos de liberdade e igualdade e no exercício da solidariedade, pois o Brasil ainda precisa de um encontro definitivo com a democracia. Essa luta é importante, pois pavimenta caminhos de transformação da sociedade.

Considerando o quadro normativo em que preponderam declarações constitucionais e internacionais de direitos, o Supremo Tribunal Federal se defronta

com um grande desafio, consistente em extrair, dessas mesmas declarações internacionais e das proclamações constitucionais de direitos, a sua máxima eficácia, em ordem a tornar possível o acesso dos indivíduos e dos grupos sociais a sistemas institucionalizados de proteção aos direitos fundamentais da pessoa humana, sob pena de a liberdade tornar-se palavra vã.

Nesse contexto, o Poder Judiciário constitui o instrumento concretizador das liberdades civis, das franquias constitucionais e dos direitos fundamentais assegurados pelos tratados e convenções internacionais subscritos pelo Brasil. É dever dos órgãos do Poder Público – e, notadamente, dos juízes e tribunais – respeitar e promover a efetivação dos direitos garantidos pelas Constituições dos Estados nacionais assegurados pelas declarações internacionais, em ordem a permitir a prática de um constitucionalismo democrático, aberto ao processo de crescente internacionalização dos direitos básicos da pessoa humana.

As Constantes Greves das Polícias nos Estados Brasileiros

A greve, uma das manifestações coletivas mais contundentes da sociedade atual, não surgiu com as associações patronais, mas originou-se essencialmente do movimento operário em busca do atendimento às suas reivindicações. Os trabalhadores tentavam, ao utilizar seu bem mais precioso – o trabalho –, fazer frente à exploração trabalhista e, assim, conquistar melhores condições de trabalho e de vida.

O direito de greve é um direito trabalhista, com finalidade trabalhista e se circunscreve à defesa de interesses profissionais. Mas não é, e nem poderia ser, um direito absoluto. Em primeiro lugar, porque não existem direitos absolutos, uma vez que o interesse de determinado grupo não pode ultrapassar o interesse da coletividade maior. Como qualquer outro direito, o direito de greve sofre limitações, que irão se manifestar na garantia, que os outros têm, de exercer seus respectivos direitos.

No entanto, apesar de o direito de greve ser um dos mais eficazes instrumentos de pressão sindical, é extremamente limitado quando exercido por trabalhadores de setores considerados estratégicos para a sociedade. Alguns argumentos procuram justificar certas limitações à categoria dos servidores públicos civis, pela natureza da atividade que prestam: suas funções justificam mais

obrigações do que as do setor privado, e conseqüentemente, mais limitações às liberdades públicas.

A atual Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, estendeu o direito de greve aos servidores públicos e, por conseqüência, aos policiais civis, vedando-o aos militares; porém a legitimidade do direito de greve por membros das Polícias Civis – apesar das greves serem frequentes – ainda é objeto de controvérsias e encontra sérios obstáculos em seu exercício. A greve é uma realidade no serviço público brasileiro, pois muitas delas têm sido deflagradas nessa área, inclusive por servidores das Corporações Policiais Militares.

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, ao garantir o direito à livre associação sindical ao servidor público civil, se alinha, assim, no espírito da Convenção nº 87, de 1948, *Liberdade sindical e proteção ao direito de sindicalização*, que entrou em vigor na esfera internacional no dia 04 de julho de 1950, e, que, no Brasil, não foi ratificada até a presente data. A declaração dos direitos e garantias dos servidores públicos civis completa-se com a disposição do artigo 39, § 3º, do texto constitucional, que manda aplicar a eles vários direitos sociais previstos no artigo 7º, para os trabalhadores rurais e urbanos.

Em relação aos servidores públicos civis, diz o texto constitucional em vigor que “o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica” (art. 37, VII). Entretanto, decorridos mais de 20 anos da promulgação da atual Constituição da República Federativa do Brasil, ainda não se registrou – no que concerne à norma inscrita no artigo 37, inciso VII – a necessária intervenção concretizadora do Congresso Nacional, que se absteve de editar, até o presente momento, o ato legislativo, essencial ao desenvolvimento da plena eficácia jurídica desse preceito constitucional. A regulamentação desse direito no âmbito do serviço público hiberna, no Congresso Nacional, há 24 (vinte e quatro) anos.

A redação original do inciso VII do artigo 37 assegurava esse direito, nos termos e nos limites a serem definidos em “lei complementar”. Entretanto, em vez de editar lei complementar, o legislador preferiu baixar a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, que, alterando a redação desse inciso, estabeleceu que a greve do servidor público civil deverá ser regulamentada por “lei específica”.

Para suprir a omissão legislativa e assegurar o direito de greve aos servidores públicos civis, o Supremo Tribunal Federal (STF), decidiu estender a aplicação da lei nº. 7.783, de 28 de junho de 1989 – que garante o direito de greve

no âmbito privado da economia –, ao setor público, até que seja colmatada, pelo Congresso Nacional, a lacuna normativa decorrente da inconstitucional falta de edição da “lei específica” a que se refere o inciso VII, do artigo 37 da Constituição. Esse veredicto resolve, de forma provisória, o problema da greve no serviço público brasileiro, mas em nada alterou o impasse dos policiais.

Os ministros, no entanto, se dividiram sobre a possibilidade de que a proibição ao direito de greve, hoje limitada aos policiais militares, seja estendida a essa categoria. E alguns deles sinalizaram que a Polícia Civil não deve fazer greve, muito embora a Constituição assegure esse direito ao servidor público civil. Defendem alguns magistrados, diante da longa e continuada omissão do Estado, que, tendo os policiais civis o direito de greve, esta seria regida pela legislação ordinária, lei nº. 7.783, de 28 de junho de 1989; mas a grande maioria ainda condena as greves de policiais civis e as julga ilegais, sob o fundamento de que se trata de um setor essencial, que visa a proteger direitos fundamentais, do cidadão em geral, garantidos nas respectivas Constituições.

Sem poder exercer legalmente o direito de greve e sem canal de negociação coletiva, a greve – direito e garantia fundamental – é a última e única alternativa que o policial brasileiro tem, para forçar as autoridades responsáveis a negociar e a atender às suas reivindicações. A todo instante, como é notório, a imprensa brasileira noticia inúmeras greves das polícias eclodidas nos diversos Estados do Brasil.

São questões sumamente sérias, embora ainda não tenham merecido maior consideração. As greves se agravam e se aprofundam a cada ano. Os movimentos grevistas dos policiais têm sido episódicos, em sequência às vezes. A cada ano que passa, adicionam-se condutas e ações de maior gravidade e extensão; amplia-se o leque das reivindicações; greves por longos períodos, ocasionando saques, arrastões, arrombamentos, depredações, assaltos e morte; mobilização, em caráter de urgência, de tropas da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), em alguns Estados do Brasil, e intervenção de tropas do Exército, para manutenção de ordem pública e segurança de governadores nos Estados; ameaça de decretação de greve conjunta das polícias estaduais em todo o país.

Durante as greves, os policiais proclamam as suas reivindicações e lembram todos os atropelos de que têm sido vítimas. Cresce e desenvolve-se, nos policiais, a

consciência de que o governo “é um lobo com pele de cordeiro.”³ As greves também os ensinam a unir-se, para lutar contra o governo e as leis e pelos seus direitos sem medo das punições, visto que, “acima de todos os governos está o homem, cuja dignidade não pode ser vulnerada por nenhuma lei, por nenhum privilégio de casta ou de classe.”⁴ Mas é conveniente, e necessário, que não se deixem alcançar os níveis extremos de tensão para, só depois dos fatos ocorridos, ceder às imposições.

As razões que levam os policiais à deflagração de greve são praticamente as mesmas: necessidade de melhoria da condição salarial e nas estruturas policiais dos Estados, e falta de diálogo com os governadores. Os níveis de vencimentos são considerados pela categoria como “salário de fome”, incompatíveis com a função que exercem. Essa é, sem dúvida, uma questão básica. Historicamente, as polícias estaduais não receberam dos governantes, o tratamento devido, quer quanto ao valor dos seus quadros, quer quanto à remuneração pelos seus trabalhos. Não lhes tributaram o reconhecimento merecido.

A principal consequência dessas greves foi a inequívoca melhoria dos vencimentos dos policiais. Na grande maioria dos Estados, os policiais alcançaram patamares de vencimentos nunca antes obtidos. Disto decorreram, diretamente, outras consequências, tais como, a eleição, para os mais diversos cargos políticos, de policiais que lideraram os movimentos grevistas, com votações extraordinariamente expressivas; e a proliferação de entidades de classe, fortalecidas e prestigiadas, que fazem chegar, a toda a sociedade, as notícias que acontecem nas diferentes esferas dos serviços de segurança pública.

Não se pode, entretanto, desprezar outras consequências: os efeitos dos movimentos grevistas da classe policial, nas relações da polícia com os cidadãos; a construção de uma agenda comum de reivindicações, envolvendo policiais e outras categorias de trabalhadores; a constatação da fragilidade dos mecanismos internos de controle sobre os meios de força policiais; e o aumento da sua capacidade de exercer pressão por mais recursos, através da retórica da escalada do crime, da violência e da insegurança; tornaram-se objetos, não só de preocupação, mas também de discussão na comunidade científica e na sociedade civil.

Numa história sindical de mais de vinte anos, que nasceu com a democracia, amadureceu e se desenvolveu, não pode haver retrocessos nas conquistas. A

³ LÊNIN, V. I. *Op. cit.*, p. 48.

⁴ CARVALHO F. de (Primitivo Raimundo Soares), (1927), *op. cit.*, p. 117.

polícia não pode aceitar indefinidamente o inaceitável, mesmo quando se torna um hábito e se conta com a força da inércia, que freia, por muito tempo, a população. Basta de tolerância em sentido negativo, “de tolerância no sentido de deixar as coisas como estão, de não interferir, de não se escandalizar nem se indignar com mais nada”, como já foi dito por Norberto Bobbio⁵ em 1992. As autoridades e a sociedade precisam tomar consciência da gravidade da situação a que se expõem, para, no futuro, não sofrerem duras provações.

Com a chegada do Terceiro Milênio, as formas tradicionais de exploração, dominação e controle sobre os trabalhadores policiais já não são mais as mesmas, sobretudo no Brasil, haja vista terem adquirido novos aspectos. Entre eles, tentar seguir à risca o lema do sindicalista: lutar em prol de uma causa que envolva o bem estar do grupo que representa. E é por essa razão, talvez, que as greves, nos órgãos que compõem o sistema de segurança pública no Brasil, vêm se tornando cada vez mais comuns e nunca, antes, houve tanta união e mobilização entre as Polícias Civas e Militares em torno de uma mesma finalidade.

A Conquista do Piso Salarial Nacional das Polícias Estaduais

Não existe, no Brasil, uma política salarial nacional estabelecida para as polícias estaduais. Os níveis de vencimentos são fixados de acordo com a possibilidade do erário, da maior ou menor boa-vontade de cada governador e da diversidade das condições, em cada Estado, ou das pressões exercidas. Por isso, há uma disparidade muito grande do piso salarial entre as polícias estaduais. Os salários são o aspecto principal e mais sensível às aspirações das Corporações Policiais brasileiras. O piso salarial mais alto é o do Distrito Federal.

O Plenário da Câmara Federal aprovou, em primeiro turno, a Proposta de Emenda Aglutinativa Substitutiva Global nº 01/2010, que trata do piso salarial nacional para os policiais civis e militares estaduais. Ainda resta um segundo turno na Câmara Federal e outros dois no Senado Federal, bem como a promulgação pelas duas Casas Legislativas. Se aprovadas, o salário da Polícia Militar do Distrito

⁵ BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 211.

Federal⁶ servirá como piso nacional para os servidores policiais da segurança pública de todos os Estados.

Ocorre que, “o ministro do Planejamento, Paulo Bernardo, afirmou que o piso nacional custaria 46 bilhões de reais.” A presidente eleita, Dilma Rousseff, “mandou suspender todos os projetos de leis que criem despesas para a União, incluindo a Emenda Aglutinativa Substitutiva Global nº 01/2010.” O vice-presidente da República eleito, Michel Temer, quando na Presidência da Câmara Federal, “havia se comprometido com os policiais em aprovar a matéria”⁷. A constatação dessa realidade fática leva à grande pergunta: afinal, quando o sistema de segurança pública brasileiro passará, na prática, a ser prioridade, em um Estado que se diz democrático e de Direito?

As polícias brasileiras estão desprestigiadas e financeiramente desorganizadas, vivendo a maior crise salarial da sua história. Compreendem-se, as dificuldades do erário a que se sujeitam os governadores, mas a questão está em colocar, no equilíbrio das soluções, o justo e devido aos policiais, dentro de uma ponderada política financeira do Estado. Com a melhoria dos padrões de vida da sociedade brasileira e, sobretudo, com a elevação do nível social dos que ingressam, atualmente nas Polícias Cíveis, cresceu o grau de aspiração e das carências dos policiais. Durante muitos anos, estes geralmente tinham uma preparação cultural e profissional muito baixa. Hoje, já se exige curso superior nos concursos públicos, para qualquer das funções nesta Corporação.

Vítimas da opressão e da repressão, os policiais não se sentem profissionalmente realizados, querem e exigem melhores condições de salário e de trabalho, e instrumentos legais mais aptos. Mas, como em toda grande causa, a conquista do piso salarial nacional das polícias estaduais, assim como o

⁶ A Constituição da República Federativa do Brasil declara que lei federal disporá sobre a utilização, pelo governo do Distrito Federal, das Polícias, Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros Militar (art. 32, § 4º). Tais Corporações, embora subordinadas ao governador do Distrito Federal, são organizadas e mantidas diretamente pela União, regra esta reforçada pela redação conferida ao artigo 21, inciso XIV, pela emenda constitucional nº 19/1998. Dessa forma, consagra-se um regime jurídico híbrido, particular aos membros da Polícia Civil, Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal. Essas Corporações estão sujeitas à disciplina fixada em lei federal, editada pelo Congresso Nacional, e não pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, concernente aos vencimentos de seus membros. “Compete privativamente à União legislar sobre vencimentos dos membros das polícias, civil e militar do Distrito Federal.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 647. **Diário da Justiça**, 24 set. 2003.

⁷ **Revista Unidade Policial**. Ano 3, Nº 03. Alagoas, dez. 2010, p. 7.

reconhecimento da valorização profissional do policial, não serão obtidos com uma ou duas batalhas, embora cada uma delas seja fundamental à vitória.

Embora seja inconteste a importância do tema desta Tese, para a compreensão do processo de conquista da liberdade sindical das polícias brasileiras, na análise efetuada podem ser apontadas duas limitações. A primeira é que este estudo privilegia o exame da parte mais organizada e ativa do sindicalismo policial brasileiro, parte esta que é representada pela Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Civis (Cobrapol).

A segunda limitação diz respeito à ausência de publicações, especialmente de livros que historicem o início da mobilização classista e do sindicalismo policiais, no Brasil como um todo. Na literatura brasileira, encontram-se apenas pequenas referências (anotações) a essas greves, ocorridas nos diversos Estados da Federação: os autores tratam do tema em, no máximo, três páginas, geralmente quando discutem a aplicabilidade do inciso VII, do artigo 37 da atual Constituição da República Federativa do Brasil. Os entendimentos sobre a interpretação desse artigo também não são uniformes, além do que não é feita referência a procedimentos de greve do servidor público policial.

Assim, dadas as difíceis condições de pesquisa e escassez das fontes, o estudo se nutriu da abundante matéria jornalística produzida pelos diversos meios de comunicação, notadamente a imprensa escrita. No entanto, estas mesmas limitações contribuem para a valorização do conteúdo desta Tese, tendo em vista a agregação, em um único texto, da história das Corporações Policiais brasileiras e de sua luta pela ampliação dos seus direitos sindicais.

Importante, enfim, reconhecer que essa luta sindical vem, pouco a pouco, modificando a forma de se olhar a polícia, no Brasil, permitindo prever a conquista de avanços que venham: oferecer e difundir alternativas para a suplantação da cultura do uso da força, como componente primordial do trabalho policial, pela inteligência e pela excelência técnica; disponibilizar recursos de capacitação e meios operativos necessários para tanto; promover a valorização social e econômica, bem como as possibilidades de ascensão profissional dos policiais; criar mecanismos de motivação e valorização de méritos por parte das Corporações, suas equipes e agentes; e fortalecer os canais e condições para a participação social na gestão da segurança pública.

Apesar das dificuldades ainda existentes, no tocante ao direito de greve da polícia brasileira, pode-se, da presente Tese, tirar uma conclusão fundamental, qual seja, a de que o arcabouço jurídico brasileiro evolui para um mesmo destino: respeitar as liberdades democráticas, enquanto direito fundamental do indivíduo, sendo inconteste que, dessa prerrogativa, decorre o direito de sindicalização e de greve, mesmo para os servidores dedicados a manter a segurança pública, sistema no qual, *lato sensu*, se inclui a polícia.

REFERÊNCIAS

- A invenção da locomotiva.** Disponível em: <www1.dnit.gov.br/ferrovias/historico.asp>. Acesso em: 02 jul. 2010.
- ALEGRE MARTÍNEZ, Miguel Angel. **La dignidad de la persona como fundamento del ordenamiento constitucional español.** Leon: Universidad, Secretariado de Publicaciones, 1996.
- ALMEIDA JÚNIOR, João Mendes de. **O processo criminal brasileiro.** 4. ed. Volume I, Rio - São Paulo: Freitas Bastos, S. A., 1959.
- ALMEIDA, Canuto Mendes de. **Princípios fundamentais do processo penal.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS (ACNUDH). **Manual de formação em direitos humanos para as forças policiais:** direitos humanos e aplicação da lei. Genebra: Publicação das Nações Unidas, (s/d) – (Série de Formação Profissional nº 05).
- ALVES, Francisco José Souza. O problema é de gestão. **Jornal do Sinpol/RN.** Sindicato dos Policiais Cíveis e Servidores da Segurança Pública do Rio Grande do Norte. Ano III, Nº 7. Natal (RN), nov. 2007, p. 7.
- ALVES, José. Policiais civis podem entrar em greve amanhã. **Correio da Paraíba.** Paraíba, 31 maio 2007, Últimas A8.
- AMARAL, Luciana; FIUZA, Tatiana. Um Plano para Salvar o Brasil. **Revista Jurídica Consulex.** Ano IV – Nº 43, volume I, Brasília: Editora Consulex Ltda., 31 jul. 2000.
- AMARAL, Luiz Otavio de Oliveira. **Direito e segurança pública, a juridicidade operacional da polícia.** Brasília: Consulex, 2003.
- ANDRADE, Ivan Moraes de. **Polícia judiciária.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1958.
- ANDRADE, Mauro Fonseca (Org.). **Código de instrução criminal francês de 1808.** Curitiba: Juruá, 2008.
- ANDRADE, Pedro de. **Encontros da classe trabalhadora de 1906 até a CONCLAT – 1981.** São Paulo: Quilombo, 1981.
- ARISTÓTELES. **Política.** Tradução Therezinha Monteiro Deutsch Baby Abrão. São Paulo: Nova Cultural Ltda., 2004 – (Coleção “Os Pensadores”).
- AROUCA, José Carlos. **Cartilha do trabalhador.** São Paulo: Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil de São Paulo, 2009a.

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

_____. **O sindicato em um mundo globalizado**. São Paulo: LTr, 2003.

As conquistas sociais no capitalismo e as reformas neoliberais. Disponível em: <<http://www.movimentorevolucionario.org/artigos/refor.html>>. Acesso em: 10 jan. 2011.

BARRETO, Tobias. **A questão do poder moderador e outros ensaios brasileiros**. Petrópolis: Vozes, 1977 – (Coleção Dimensões do Brasil; 6).

BARROS, Cássio Mesquita. **A influência italiana no direito do trabalho brasileiro**. Disponível em: <http://www.mesquitabarros.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=57:a-influência-italiana-no-direito-do-trabalho-brasileiro&catid=7:artigos&=3&lang=es>. Acesso em: 08 maio 2012.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à constituição do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Volume 2. São Paulo: Saraiva, 1988-1989.

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. Tradução Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2000 – (Coleção “A Obra-Prima de Cada Autor”).

BÉCHADE, Maria José. Policiais civis ameaçam entrar em greve. **Correio da Paraíba**. Paraíba, 31 mar. 2006, Últimas A8.

BECKMAN, Erik. **Law enforcement in a democratic society**. Chicago: Nelson-Hall, 1980.

BERLIÈRE, Jean-Marc (avec Laurent Chabrun). **Policiers français sous l'occupation**. Paris: Éditions Perrin, 2009.

BERTHÉLEMY, Henry. **Traité élémentaire de droit administratif**. Treizième Édition. Paris: Librairie Arthur Rousseau, 1933.

BEVILÁQUA, Clóvis (Responsável). **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife**. Número inaugural, 1891.

BICUDO, Hélio. A Unificação das Polícias no Brasil. **Estudos Avançados** 14 (40), 2000.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992. Do original em italiano: L'età dei Diritti.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: por uma teoria geral da política. 4. ed. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987 – (Coleção Pensamento Crítico, v. 69). Do original em italiano: Stato, Governo, Società. Per una teoria generale della política.

BOITO Jr., Armando. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Xamã, 1999.

_____. **O sindicalismo de estado no Brasil**. Campinas: Hucitec, 1991.

BRAGON, Rayder. **Policiais civis de MG decidem entrar em greve por tempo indeterminado**. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/2009/11/26/ult5772u6380.jhtm>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

BRAMANTE, Ivani Contini. Direito constitucional de greve dos servidores públicos – eficácia limitada ou plena? (Emenda Constitucional nº 19). **Repertório IOB de Jurisprudência nº 22.98**, Texto 1/12882, p. 567, nov. 1999.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 446-A/2009, apensada a PEC nº 300/2008. **Parecer da Comissão**. Relator: Deputado Major Fábio. Brasília, 13 jul. 2010.

_____. Congresso Nacional. Medida Provisória Nº 335/2006. Brasília: **Diário Oficial da União**, 23 dez. 2006.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). **Portaria nº 186, de 10 de abril de 2008**.

_____. Ministério da Justiça. **Instrução Normativa nº 001/2009 – DG/DPF, de 27 de janeiro de 2009**. Brasília: Departamento de Polícia Federal, Boletim de Serviço Nº 019, 28 jan. 2009.

_____. Ministério da Justiça. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília, 2000.

_____. Senado Federal. **Parecer da Comissão Especial à Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 534/2002**. Relator: Deputado Arnaldo Faria de Sá, 12 maio 2004.

_____. Senado Federal. **Parecer da Comissão Especial às Propostas de Emendas à Constituição (PEC's) de números 343/1996; 87/1999; 284/2000; 449/2001; 49/2003**.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 492-1. Requerente: Procurador Geral da República. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Ministro Carlos Velloso. Distrito Federal, 21 out. 1992. Serviço de Jurisprudência. **Diário Oficial da Justiça da União**, Brasília, 12 mar. 1993. Ementário nº 1695-1.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção nº. 670 - 9/ES. Impetrante: Sindicato dos Servidores Policiais Cíveis do Estado do Espírito Santo (Sindpol/ES). Relator originário: Ministro Maurício Corrêa. Ementário nº 2339-1. **Diário Oficial da Justiça da União**, Seção I, Brasília (DF), 25 out. 2007.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção nº. 712 - 8/PA. Relator: Ministro Eros Grau. Impetrante: Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado do Pará. Ementário nº 2339 - 3. **Diário Oficial da Justiça da União**, Seção I, Brasília (DF), 25 out. 2007.

_____. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº. 6.568 - 5/São Paulo. Interessado: Sindicato da Polícia Civil do Estado de São Paulo e outros. Relator: Ministro Eros Grau. **Ementário nº 2375 - 2**. Brasília (DF), 21 maio 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 14.658 - São Paulo**. Relator: Ministro Luiz Gallotti. Distrito Federal, Primeira Turma, 03 jul. 1950.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 157940 – Distrito Federal. Relator: Ministro Maurício Corrêa. **Diário Oficial da Justiça da União**, Brasília (DF), 27 mar. 1998.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 173869 - 3/São Paulo. Reclamante: Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Ipuã (SP). Relator: Ministro Ilmar Galvão, 22 de abril de 1997. Serviço de Jurisprudência. Ementário nº 1883 - 04. **Diário Oficial da Justiça da União**, Brasília (DF), 19 set. 1997.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Sentença Estrangeira nº 1.023 – Suíça**. Acórdão. Relator: Ministro Orozimbo Nonato. Distrito Federal, Tribunal Pleno, 30 set. 1942.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 647. **Diário da Justiça**, 24 set. 2003.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 666. **Diário da Justiça**, 24 set. 2003.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. In: **Vade Mecum**. Obra Coletiva. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. Constituições do Brasil: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967. In: **Colleção das Leis do Brazil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1970.

_____. Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969. Congresso Nacional. **Diário Oficial da União**, 20 de outubro de 1969.

_____. Emenda Constitucional nº 18, de 05 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre o regime constitucional dos militares. In: **Vade Mecum**. Obra Coletiva. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. In: **Vade Mecum**. Obra Coletiva. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. Código civil. Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. In: **Vade Mecum**. Obra Coletiva. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. Código civil. Lei nº. 3.071, de 1º de janeiro de 1916. In: DINIZ, Maria Helena. **Código civil anotado**. São Paulo: Saraiva, 1995.

_____. **Código criminal do império do Brasil**. Lei de 16 de dezembro de 1830. Manda executar o Código Criminal. Presidência da República – Casa Civil: Subchefia para assuntos jurídicos. Rio de Janeiro: Livreiro – Editor Jacintho Ribeiro dos Santos, 1899.

_____. Código de defesa do consumidor. Lei nº 8.072, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. In: **Vade Mecum**. Obra Coletiva. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. Código de processo penal. Decreto-lei nº. 3.689, de 03 de outubro de 1941. In: **Vade Mecum**. Obra coletiva. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. **Código do processo criminal de primeira instancia**. Lei de 29 de novembro de 1832. Promulga o Código do Processo Criminal de primeira instancia com disposição provisória acerca da administração da Justiça Civil. Presidência da República – Casa Civil: Subchefia para assuntos jurídicos. Rio de Janeiro: Livreiro – Editor Jacintho Ribeiro dos Santos, 1899.

_____. Código penal dos estados unidos do Brazil. Decreto nº. 847, de 11 de outubro de 1890. Promulga o Código Penal. In: **Colleção das Leis do Brazil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891.

_____. Código penal militar. In: CHAVES JÚNIOR, Edgard de Brito (Org.). **Legislação penal militar**: código penal militar, código de processo penal militar, organização judiciária militar, segurança nacional, legislação complementar. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

_____. Código penal. Decreto-lei nº. 2.848, de 07 de dezembro de 1940. In: **Vade Mecum**. Obra coletiva. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. Código tributário nacional. Lei nº 5.172, de 25 de outubro 1966. In: **Vade Mecum**. Obra Coletiva. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. Consolidação das leis do trabalho. Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). In: **Vade Mecum**. Obra coletiva. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. **Decreto Federal nº 4.824, de 22 de novembro de 1871.** Regula a execução da Lei nº 2.033, de 20 de setembro do corrente ano, que alterou diferentes disposições da Legislação Judiciária. In: **Colleção das Leis do Brazil.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891.

_____. Decreto Legislativo nº 206, de 07 de abril de 2010. Aprova, com ressalvas, os textos da Convenção nº. 151 e da Recomendação nº 159, da OIT, ambas de 1978, sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública. **Diário Oficial da União.** Seção 1. Brasília, 08 abr. 2010.

_____. Decreto Legislativo nº. 979, de 06 de janeiro de 1903. Faculta aos profissionais da agricultura e indústrias rurais a organização de sindicatos para defesa de seus interesses. In: **Colleção das Leis do Brazil.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1916.

_____. Decreto nº. 1.162, de 12 de dezembro de 1890. Altera a redação dos arts. 205 e 206 do Código Criminal. In: **Colleção das Leis do Brazil.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891.

_____. **Decreto nº. 1.380, de 11 de setembro de 1962.** Cria, no Departamento Federal de Segurança Pública, o Serviço de Polícia Criminal Internacional.

_____. Decreto nº. 1.637, de 05 de janeiro de 1907. Cria sindicatos profissionais e sociedades cooperativas. In: **Colleção das Leis do Brazil.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1916.

_____. Decreto nº. 19.770, de 19 de março de 1931. Regula a sindicalização das classes patronais e operárias e dá outras providências. In: **Colleção das Leis do Brazil.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1940.

_____. Decreto nº. 24.694, de 12 de julho de 1934. Dispõe sobre os sindicatos profissionais. In: **Colleção das Leis do Brazil.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1940.

_____. Decreto nº. 641, de 26 de junho de 1852. Autoriza o governo para conceder a uma ou mais Companhias a construção total ou parcial de um caminho de ferro que, partindo do Município da Corte, vá terminar nos pontos das Províncias de Minas Gerais e São Paulo, que mais convenientes forem. In: **Colleção das Leis do Brazil.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891.

_____. Decreto nº. 88.777, de 30 de setembro de 1983 (R-200). Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares. In: **Vade Mecum.** Obra Coletiva. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. Decreto-lei nº 1.402, de 05 de julho de 1939. Regula a associação em sindicato. In: **Colleção das Leis do Brazil.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1940.

_____. Decreto-lei nº. 1.237, de 02 de maio de 1939. Organiza a Justiça do Trabalho. In: **Colleção das Leis do Brazil.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1940.

BRASIL. Decreto-lei nº. 1.632, de 04 de agosto de 1978. Dispõe sobre a proibição de greve nos serviços públicos e em atividades essenciais de interesse da segurança nacional. In: **Vade Mecum**. Obra Coletiva. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. Decreto-lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 27 fev. 1967.

_____. **Colleção das leis do Brazil de 1808**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1808–1970.

_____. Lei Adolfo Gordo. Decreto nº. 1.641, de 07 de janeiro de 1907. Providencia sobre a expulsão de estrangeiros do Território Nacional. In: **Colleção das Leis do Brazil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1916.

_____. Lei de accidentes de trabalho. Decreto nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919. Regula as obrigações resultantes dos accidentes no trabalho. In: **Colleção das Leis do Brazil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1940.

_____. Lei Eloy Chaves. Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923. Cria, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os respectivos empregados. **Diário Oficial da União**, 28 de janeiro de 1923.

_____. Lei nº 11.648, de 31 de março de 2008. Dispõe sobre o reconhecimento formal das centrais para os fins que especifica, altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e dá outras providências. In: **Vade Mecum**. Obra Coletiva. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. Lei nº 2.033, de 20 de setembro de 1871. Altera diferentes disposições da Legislação Judiciária. In: **Colleção das Leis do Brazil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891.

_____. **Lei nº. 261, de 03 de dezembro de 1841**. Reformando o Codigo do Processo Criminal de Primeira Instancia do Brazil. Conselheiro Vicente Alves de Paula Pessoa. Rio de Janeiro: Livreiro – Editor Jacintho Ribeiro dos Santos, 1899.

_____. **Lei nº. 4.330, de 10 de junho de 1964**. Regula o direito de greve, na forma do artigo 158, da Constituição Federal. (Revogada pela Lei de Greve nº 7.783, de 28/06/1989).

_____. Lei nº. 7.783, de 28 de junho de 1989 (Lei de Greve). Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. In: **Vade Mecum**. Obra Coletiva. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. **Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** (Lei dos Servidores Públicos). Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civil da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

BRENDLER, Adriana. Policiais civis do Rio iniciam greve de cinco dias por gratificação e contratação de investigadores. **Agência Brasil.** Rio de Janeiro, 27 mar. 2006.

BRETAS, Marcos Luiz. **Ordem na cidade:** o exercício cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro, 1907–1930. Tradução Alberto Lopes. Rio de Janeiro: Rocco, 1997a. Do original em inglês: You can't: the daily exercise of police authority in Rio de Janeiro, 1907–1930.

_____. **A guerra das ruas** (povo e polícia na cidade do Rio de Janeiro). Rio de Janeiro: Arquivo Nacional/Ministério da Justiça, 1997b.

BRITO, Giovannia. Oficiais deixam cargos na PM de Campina. **Correio da Paraíba.** Paraíba, 02 abr. 2010, Cidades, p. A8.

BUENO, Eduardo. **Brasil: uma história:** cinco séculos de um país em construção. São Paulo: Leya, 2010.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição federal anotada.** 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. **Curso de direito constitucional.** 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BUOSI, M. Policiais fazem ato em São Paulo e têm apoio da Força e da OAB. **Folha Online.** 20 jun. 2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u31447.shtml>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

CABERO MORÁN, Enrique. **La democracia interna en los sindicatos.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1997 – (Colección Estudios nº 54).

CALDAS, Phelipe. Polícia Civil para e pede a aprovação da PEC 446. **Jornal da Paraíba.** Paraíba, 20 maio 2010, Cidades 5.

CAMPOS, Jonathan. Requião ameaça. E greve murcha. **Gazeta do Povo.** Vida e Cidadania. Curitiba (PR), 12 mar. 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição.** 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CARONE, Edgar. **A república velha:** instituições e classes sociais (1889–1930). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

CARRION, Valentin. **Comentários à consolidação das leis do trabalho.** 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CARTA DOS DIREITOS SINDICAIS DOS TRABALHADORES. Aprovada na VII Reunião do Conselho Geral da Federação Sindical Mundial, em Varsóvia, 14 dez. 1954. In: LINHARES, Hermínio. **Contribuição à história das lutas operárias no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Alfa – Ômega de Ciências Sociais, 1977 – (Biblioteca Alfa - Ômega de Ciências Sociais, Série I, Histórias, v.13).

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 22. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CARVALHO, E. de. A Escola de Polícia do Rio de Janeiro. **Boletim Policial**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1913 – (XV Bibliotheca do “Boletim Policial”).

_____. O Tipo do “Detetive” do Século XX. **Revista Vida Policial**. Ano I, Nº. 42. Rio de Janeiro, 26 dez. 1925.

CARVALHO, Florentino de (Primitivo Raimundo Soares). **A guerra civil de 1932 em São Paulo** – solução imediata dos grandes problemas sociais. São Paulo: Editorial Ariel, 1932.

CARVALHO, Florentino de (Primitivo Raimundo Soares). **Da escravidão à liberdade** – a derrocada burguesa e o advento da igualdade social. Porto Alegre: Sociedade Editora Renascença, 1927.

CASOY, Boris. Constituinte deve unificar e desmilitarizar a polícia. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 15 maio 1986.

CATHALA, Fernand. **Polícia, mito e realidade**. Tradução João Milanez da Cunha Lima. São Paulo: Mestre Jou, 1975. Do original em francês: “Cette Police si Décriée”.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Tratado de direito administrativo**. 4. ed. Volume III, Rio – São Paulo: Freitas Bastos, 1960.

Comando da PM exclui mais de 50 grevistas. **Jornal da Paraíba**. Paraíba, 24 set. 1999.

Confiança quebrada. **Jornal do Brasil** (Editorial). Rio de Janeiro, 25 jun. 1997.

Confronto em greve da PM no Recife. **Jornal da Paraíba**. Paraíba, 25 out. 2000.

Constituição do Distrito Federal. Brasília, 08 de junho de 1993. Disponível em: <<http://www.domtotal.com/direito/pagina/detalhe/22628/constituicao-do-distrito-federal>>. Acesso em: 22/10/2011.

Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Ratificada pelo Brasil em 25 de setembro de 1992. Decreto nº. 678, de 06 de novembro de 1992. Diário Oficial da União, Brasília, 09 nov. 1992. In: ALVES, José Augusto Lindgren. **A arquitetura internacional dos direitos humanos**. São Paulo: FTD, 1997 – (Coleção Juristas da Atualidade).

Convivência difícil. Vida e Cidadania. **Gazeta do Povo**. Curitiba (PR), 12 mar. 2010.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. A viabilidade constitucional da greve. O direito de greve deve ser garantido aos policiais? Sim. **Folha de São Paulo**. São Paulo, sábado, 15 nov. 2008, p. A3.

Correio da Paraíba. **Sindicatos em ação**. Paraíba, 11 maio 2010, Economia A9.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

Crise nos Estados. **O Estado de São Paulo**. 21 jul. 2001.

CUESTA BUSTILLO, Josefina. **Una esperanza para los trabajadores**: las relaciones entre España y la Organización Internacional del Trabajo (1919–1939). Volumen I, Madrid: Consejo Económico y Social (CES), 1994 – (Colección Estudios nº 13).

Cúpula da PM no estado sergipano adere à greve. **Jornal da Paraíba**. Paraíba, 03 maio 2001.

D'ALESSIO, Francesco. **Instituzioni di diritto amministrativo italiano**. Volume secondo. Torino: Unione Tipografico-Editrice Torinese (UTET), 1939.

DALLARI, Dalmo de Abreu. A polícia civil no estado brasileiro. In: MORAES, Bismael Batista de (Coord.). **O papel da polícia no regime democrático**. 2. ed. São Paulo: MAGEART, 2006.

DECCO, Antonio Francisco Leão de (Coordenador Nacional dos Representantes da Polícia Ferroviária Federal). **Audiência Pública**. Brasília, 29 nov. 2008. Disponível em: <<http://polciadoscaminhosdeferro-pff.blogspot.com/>>. Acesso em: 23 jun. 2010.

Decisão do STF coloca fim a greve da Polícia Civil de São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u467255.shtml>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

Decisão sobre greve de policiais civis é mantida. Disponível em: <http://www.tjdft.jus.br/trib/imp/imp_not.asp?codigo=14240>. Acesso em: 24 ago. 2010.

Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789. In: RÁO, Vicente. **O direito e a vida dos direitos**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004 – (RT Clássicos).

Delegados decidem permanecer em greve na PB. **Diário da Borborema**. Campina Grande (PB), 18 nov. 2009.

DELMANTO, Celso. **Código penal comentado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

Deputado diz que governantes tratam segurança pública com descaso. **Folha do SSPC/PB**. Órgão Oficial do Sindicato dos Servidores da Polícia Civil do Estado da Paraíba. Ano III, Nº 15. João Pessoa (PB), fev./mar. 2000.

DIAS, Everardo. **História das lutas sociais no Brasil**. São Paulo: Editora Civilização, 1977.

DÍEZ PICAZO, Luis María. Policía Local. In: MUÑOZ MACHADO, Santiago. (Dir.). **Tratado de derecho municipal**. Tomo II, 2. ed. Madrid: Civitas Ediciones, S. L., 2003.

DINIZ, Maria Helena. **Norma constitucional e seus efeitos**. São Paulo: Saraiva, 1989.

EGAS, Eugenio. **Galeria dos presidentes de São Paulo**: período republicano 1889 – 1920. Volume II. Publicação Oficial do Estado de São Paulo Comemorativa do 1º Centenário da Independência do Brasil: Secção de Obras D' "O Estado de S. Paulo", 1927.

Elecciones Sindicales al Consejo de Policía. **CARNÉ X PUNTOS**. Madrid: Sindicato Unificado de Policía (SUP). Secretaría General, 14 de junio de 2011, nº 29 – Edición Especial.

ENCÍCLICA *Rerum Novarum*. Condição dos Operários (1891). Leão XIII (Papa). 10. ed. Petrópolis – Rio Janeiro: Editora Vozes Ltda, 1973 – (Coleção Documentos Pontifícios 2).

ENGELS, Friedrich; MARX, Karl. **Sindicalismo**. Tradução José Roberto Marinho. São Paulo: CHED, 1980 – (Coleção Polêmicas Operárias: Série Sindicato).

ESPAÑA. **Constitución española** (1978). 5. ed. Madrid: Editorial COLEX, 2010.

_____. Decreto, de 09 de marzo de 1938, aprobando el Fuero del Trabajo. **Boletín Oficial del Estado**, núm. 505, 10 de marzo de 1938, págs. 6178–6181.

_____. Ley 07/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público BOE nº 89, de 13 de abril de 2007. In: **Normas administrativas básicas**. 21. ed. Madrid: Editorial Tecnos, S. A., 2010.

_____. Ley 30/1984, de 02 de agosto. Medidas para la reforma de la función pública. BOE nº 185, de 03 de agosto de 1984. In: **Leys Administrativas**. 16. ed. (preparada por Luis Martín Rebollo). Cizur Menor (Navarra): Editorial Aranzadi, S. A., 2010.

_____. Ley 7/1985, de 02 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. BOE nº 80, de 03 de abril de 1985. In: **Normas administrativas básicas**. 21. ed. Madrid: Editorial Tecnos, S. A., 2010.

_____. Ley Orgánica 02/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. BOE nº 63, de 14 de marzo. In: **Leyes Políticas del Estado**. 28. ed. Cizur Menor (Navarra): Editorial Aranzadi, S. A., 2010 – (Civitas Biblioteca de Legislación).

ESPAÑA. Ley Orgánica 05/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. BOE nº 276, de 18 de noviembre. In: **Leyes Políticas del Estado**. 28. ed. Cizur Menor (Navarra): Editorial Aranzadi, S. A., 2010 – (Civitas Biblioteca de Legislación).

_____. Ley Orgánica 11/1985, de 02 de agosto, de libertad sindical. BOE nº 188 y 189, de 07 y 08 de agosto. In: **Leyes Políticas del Estado**. 28. ed. Cizur Menor (Navarra): Editorial Aranzadi, S. A., 2010 – (Civitas Biblioteca de Legislación).

_____. Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía. **Boletín Oficial del Estado**, núm. 124, de 21 de mayo de 2010. Sec. I, página 44277. Disposición Adicional Primera.

_____. **Leyes Políticas del Estado**. 28. ed. Cizur Menor (Navarra): Editorial Aranzadi, S. A., 2010 – (Civitas Biblioteca de Legislación).

_____. **Normas administrativas básicas**. 21. ed. Madrid: Editorial Tecnos, S. A., 2010.

_____. Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, que aprueba el reglamento de situaciones administrativas de los funcionarios civiles de la administración general del Estado. BOE nº 85, de 10 de abril. In: **Normas administrativas básicas**. 21. ed. Madrid: Editorial Tecnos, S. A., 2010.

_____. Real Decreto 884/1989, de 14 de julio. Reglamento de Régimen Disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía. Ministerio Interior. **Boletín Oficial del Estado**, 19 de julio de 1989, núm. 171, pág. 22877.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. Volume 2, Porto Alegre: Globo, 1976.

FARES NETTO, João. **Democracia: você sabe o que é?** Rio de Janeiro: Lucerna, 2000.

FARIAS, Aureci Gonzaga. **A polícia e o ideal da sociedade**. Campina Grande: EDUEP, 2003.

_____. La Libertad Sindical de la Policía en Brasil. **Revista Studia Historica**. Historia Contemporánea. Volumen 26 – Periodicidad anual. Salamanca (España): Ediciones Universidad de Salamanca, 2008.

FERNANDES, Heloisa Rodrigues. **Política e segurança**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1977 – (Biblioteca Alfa - Ômega de Ciências Sociais. Série 1ª Sociologia, v. 3).

FERRAJOLI, Luigi. Pasado y Futuro del Estado de Derecho. **Revista Internacional de Filosofía Política**. Nº 17. ISSN 1132–9432, p. 31-45. Ediciones Universidad Nacional de Educación a Distancia (España) y Universidad Autónoma Metropolitana, 2001.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FERREIRA, Juscelino. Delegados e agentes da Polícia Civil fazem greve branca em Minas. **TV Alterosa**. Minas Gerais. Disponível em: <http://www.uai.com.br/UAI/html/sessão_2/2009/10/16/em_noticia_interna,id_sessao=2&id_noticia=132093/em_noticia_interna.shtml>. Acesso em: 23 ago. 2010.

FILOCRE, Laurentino de Andrade. **Polícia militar, segurança ou ameaça?** Belo Horizonte: Armazém de Idéias, 2004.

FLEINER, Fritz. **Instituciones de derecho administrativo**. Traducción Sabino A. Gendin. Barcelona: Editorial Labor, S. A., 1933 – (Enciclopedia de Ciencias Jurídicas y Sociales).

FRAGOSO, Heleno Cláudio. **Lições de direito penal** – parte geral. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

FRANÇA. **Code des Délits et des Peines du 3 Brumaire. An 4 (25 octobre 1795)**. Contenant les Lois Relatives à L'Instruction des Affaires Criminelles. Première partie. Disponível em: <<http://ledroitcriminel.free.fr/lalegislationcriminelle/ancienstextes/codedelitsetpeines1975.htm>>. Acesso em: 30 abr. 2010.

FRANCISCO, L. Policiais civis e militares param na Bahia. **Agência Folha**. Salvador, 06 jul. 2001. Disponível em: <http://www.vermelho.org.br/noticia.php?id_noticia=174872&id_secao=1>. Acesso em: 04 fev. 2012.

FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa. **Liberdade sindical e direito de greve no direito comparado**: lineamentos. São Paulo: LTr, 1992.

FRIEDRICH, Carl Joachim. **La filosofía del derecho**. 2. reimpressão. México: Fondo de Cultura Económica, 1978.

GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio. **Polícia y criminalidad en el estado de derecho**. Santander: Dirección General de la Policía – Ministerio del Interior, 1989.

GHEZZI, Giorgio; ROMAGNOLI, Umberto. **Il diritto sindacale**. Bologna: Nicola Zanichelli S.p.A., 1987.

GIL MARTÍN, Francisco Javier. El ethos del policía. Una ética sin ángeles custodios. Deontología y valores de la profesión policial. In: VELAYOS CASTELO, María del Carmen (Ed.). **Ética y ethos profesionales**. Granada: Editorial Universidad de Granada, 2009.

GOMES, Dinaura Godinho Pimentel. Reforma Trabalhista na Europa e no Brasil. Separata de: **Revista Trabalhista**. Volume XII (p. 24-40). São Paulo, 2004.

GOMES, Laurentino. **1808**: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil. 2. ed. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2007.

GÓMEZ CUESTA, Cristina. **Discurso y adoctrinamiento ciudadano en Valladolid durante el primer franquismo (1939–1959)**. Valladolid, 2007. 645 f. Tesis (Doctorado de Historia Contemporánea) – Universidad de Valladolid.

GOTTSCHALK, Elson. O sujeito ativo do direito de greve na Constituição Federal de 1988. *In*: TEIXEIRA FILHO, João de Lima (Coord.). **Relações coletivas de trabalho**. Estudos em homenagem ao ministro Arnaldo Süssekind. São Paulo: LTr, 1989.

Governo atende reivindicações e Polícia Civil do Piauí encerra a greve. **Agência Folha**. 31 jul. 2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u34061.shtml>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

Governo nega paralisação da Polícia Civil; entidade calcula adesão de 90% no Estado. Disponível em: <<http://tools.folha.com.br/print?site=emcimadahora&url=http%3A%2F%2Fwww1.folh...>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

Greve da polícia do Rio tem 90% de adesão. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Rio/0,,MUL67194-5606,00-GREVE+DA+POLICIA+D...>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

Greve da polícia. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u432938.shtml>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

Greve dos delegados é considerada ilegal. **Jornal da Paraíba**. Paraíba, 27 nov. 2009, Geral, p. 5.

Greve dos policiais civis ganha adesão e atinge oito Estados. Disponível em: <<http://blog.cobrapol.org.br/2010/05/>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

Greve não afetou trabalho da Polícia Civil, em Altos. Disponível em: <<http://180graus.com/altos/greve-nao-afetou-trabalho-da-policia-civil-em-altos-294962...>>. Acesso em: 04 set. 2010.

Greve na Bahia. Disponível em: <http://www.xilindroweb.com.br/Word_press/?p=3410>. Acesso em: 24 ago. 2010.

Greve. **O Norte**. João Pessoa (PB), 16 jun. 2007, Últimas A10.

GUIBU, Fábio. Justiça considera legal greve em PE. **Agência Folha** (Recife). Recife, 06 jul. 2001.

GUIDIN, Márcia Lígia. **Poesia lírica e indianista**. São Paulo: Ática, 2003 – (Série Bom Livro).

HAURIUO, Maurice. **Précis de droit administratif et de droit public**. 12^e édition. Paris: Éditions Dalloz, 2002.

HERKENHOFF, J. B. **Ética, cidadania e segurança pública** (1978). Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/herkenhoff/etica_cidadania.html>. Acesso em: 13 jun. 2008.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Nova Cultural Ltda., 2004.

HOBBS, Eric J. **Era dos extremos: o breve século XX: 1914–1991**. Tradução Marcos Santarrita. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. Do original: *Age of extremes: the short twentieth century: 1914|1991*.

HOLLOWAY, Thomas H. **Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX**. Tradução Francisco de Castro Azevedo. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997. Do original em inglês: *Policing Rio de Janeiro: repression and resistance in a 19th – century city*.

HONORATO, Bartolomeu. Polícia Civil da PB decide entrar em greve a partir da próxima semana. **Jornal da Paraíba**. Paraíba, 16 out. 2009, Geral, p. 8.

JOSEP QUERALT, Joan. **El policía y la ley**. Barcelona: Plaza & Janés Editores, S. A., 1986.

Juiz considera ilegal greve de policiais civis e militares em Minas Gerais. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2004-06-06/juiz-considera-ilegal-greve-de-policiais-civis-e-militares-em-minas-gerais>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

Justiça de PE considera greve legal. **O Povo**. Recife, 06 jul. 2001.

Justiça rever decisão e decreta greve da polícia de PE ilegal. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/arquivo/nacional/2001/not20010709p32629.htm>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

KANT, Immanuel. **A metafísica dos costumes**. São Paulo: EDIPRO, 2003.

LACERDA, Antonio Carlos. **No Brasil, policiais e bombeiros fazem baderna no Congresso Nacional**. Disponível em: <<http://port.pravda.ru/news/CPLP/18-08-2010/30227-brasil-0>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

LACERDA, Paulo Fernando da Costa (Dir.). **Departamento de polícia federal: 60 anos a serviço do Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, 2004.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. 6. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

LAZZARINI, Álvaro. Reforma administrativa – segurança pública – desconstitucionalização. In: **A Força Policial**. Trimestral Nº 19/1998 (jul./ago./set.). São Paulo: Polícia Militar do Estado de São Paulo, 1998, p. 31.

_____. **Temas de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LE CLÈRE, Marcel. **História breve da polícia**. Tradução Noémia Franco da Cruz. Lisboa: Editorial Verbo, 1965. Do original em francês: Histoire de la Police.

LEANDRO, Alberto. Greve já é a mais longa da polícia. **Tribuna do Norte**. Ano 60 – Nº 088. Natal (RN), quarta-feira, 06 jul. 2011, p. 11.

Legislação da Polícia Civil em discussão. **O Norte**. João Pessoa (PB), 06 maio 2008, B5.

LÊNIN, Vladimir Ilitch. **Sobre os sindicatos**. Tradução Armênio Guedes; Zuleika Alambert; Luis Fernando Cardoso. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979 – (Coleção História e Política, 5). Do original em Castelhana: Acerca de los Sindicatos.

LIARTE, Ramón (Comp.). **La internacional del sindicalismo revolucionario**. Editado por la C.N.T. española con la colaboración del Secretariado A.I.T., (s/d).

LIMA, João Batista. **A briosa**: história da polícia militar da Paraíba. João Pessoa: PMPB, 2000.

LIMA, João Milanez da Cunha; LIMA, Luis Fernando C. da Cunha. **Perfil social do crime**. São Paulo: IBRASA, 2008 – (Sociologia Política; 51).

LINHARES, Hermínio. **Contribuição à história das lutas operárias no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Alfa - Ômega de Ciências Sociais, 1977 – (Biblioteca Alfa - Ômega de Ciências Sociais, Série I, Histórias, v.13).

Los policías europeos defienden unidos sus derechos. Disponible en: <<http://www.sup.es/01/395.pdf>>. Acceso en: 28 dez. 2011.

MACHADO, Antônio Alberto. **Teoria geral do processo penal**. São Paulo: Atlas, 2009.

MARQUES, José Frederico. **Elementos de direito processual penal**. Volume I, Campinas: Millennium, 2009.

MARTÍN FERNÁNDEZ, Manuel. **La profesión de policía**. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1990 – (Colección “Monografías”, nº 111).

MARTINEZ GARCÍA, Jesús Ignacio. Prólogo. In: SANCHEZ MARTÍNEZ, M. Olga. **La huelga ante el derecho** – conflictos, valores y normas. Madrid: Dykinson, 1997.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Greve no serviço público**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_31/artigos/greve_serpublico.htm>. Acesso em: 28 nov. 2009;

_____. O direito da sociedade de ter segurança. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 15 nov. 2008. Opinião, p. A3.

MARTINS, Sergio Pinto. **Greve do servidor público**. São Paulo: Atlas, 2001.

MAYER, Otto. **Derecho administrativo alemán**. Traducción Horacio H. Heredia y Ernesto Krotoschin. Tomo II. Buenos Aires: Editorial Depalma, 1950. Del original francés: Le Droit Administratif Allemand.

MEDEIROS, Fernanda. Delegados voltam às atividades, mas ameaçam greve. **O Norte**. João Pessoa (PB), 09 maio. 2007, Geral A6.

_____. Policiais civis se reúnem hoje para discutir propostas apresentadas pelo governo. **O Norte**. João Pessoa (PB), 27 jun. 2007, Últimas A8.

MEDEIROS, João Paulo. Paralisação de delegados da civil prejudica 2,5 mil inquiridos na PB. **Jornal da Paraíba**. Paraíba, 19 nov. 2009, Cidades, p. 4.

MEDEIROS, João Paulo. Paralisação dos delegados termina hoje à meia-noite. **Jornal da Paraíba**. Paraíba, 17 jul. 2009, Geral, p. 8.

MEIRELES, Giovanni. Unificação das polícias. **O Norte**. João Pessoa (PB), 07 abr. 2007, Geral A6.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Regime constitucional dos servidores da administração direta e indireta**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

Mensagem nº. 246/1996. **Diário da Câmara Federal**, 17 abr. 1996, páginas 9746-9750.

Ministros sinalizam entendimento de que policiais civis não podem fazer greve. Disponível em: <<http://www.apesp.org.br/Imprensa/newlette22-05-09.html>>. Acesso em: 07 nov. 2009.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Processo penal**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à constituição de 1967; com a emenda nº. 1 de 1969**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

MONET, Jean-Claude. **Polícias e sociedades na Europa**. Tradução Mary Amazonas Leite de Barros. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002 – (Série Polícia e Sociedade; nº. 3). Do original em inglês: *Polices et Sociétés en Europe*.

MONJARDET, Dominique. **O que faz a polícia**: sociologia da força pública. Tradução Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: EDUSP, 2003 – (Série Polícia e Sociedade; nº. 10). Do original em francês: Ce Que Fait la Police: Sociologie de la Force Publique.

MONTORO, André Franco. **Cultura dos direitos humanos**. São Paulo: LTr, 1998.

MORAES, Bismael Batista de. (Coord.). [et al.]. **Segurança pública e direitos individuais**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000.

MORAES, Bismael Batista de. As Guardas Municipais e a Segurança Pública. **Revista dos Tribunais**. (RT/Fasc. Pen.). Ano 95, v. 854, p. 411-416. São Paulo, dez. 2006.

_____. **Direito e polícia**: uma introdução à polícia judiciária. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. O Ofício das Sombras. **Revista do Arquivo Público Mineiro**. Dossiê - 53. Ano XLII, Nº I, jan. - jun., 2006.

MOYA LUCENDO, Mauricio. **La policía y sus sindicatos en España**. Madrid: Editorial Fundamentos, 1982.

_____. **Los laberintos en la reciente historia de la policía**. Madrid: Sindicato Unificado de Policía, 2002.

MUNAKATA, Kazumi. **A legislação trabalhista no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1984 – (Coleção Tudo é História, 32).

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira. **“Ser policial é, sobretudo uma razão de ser”**: cultura e cotidiano da polícia militar do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1999, 287 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de direito sindical**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2005.

_____. **Iniciação ao direito do trabalho**. 36. ed. São Paulo: LTr, 2011.

NERES, Ivonaldo. **Combatividade sindical**: as lutas do passado e os desafios do presente. João Pessoa: Idéia, 1996.

NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Constituição federal comentada e legislação constitucional**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

Nossa história. Disponível em: <<http://www.fenaprf.com.br/site/Areas.asp?codnoticias=42>>. Acesso em: 23 jun. 2010.

NOVELINO, Marcelo. **Direito constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

O direito da sociedade de ter segurança. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 15 nov. 2008. Opinião, p. A3.

O secular nó cego da Maurîtânia: escravidão que persiste. Disponível em: <<http://www.revistadehistoria.com.br/v2/home/?go=detalhe&id=1569>>. Acesso em: 10 jan. 2009.

O STF e a lei de greve. **O Norte**. João Pessoa (PB), 15 abr. 2007, Opinião A2.

Oficiais da PM se rebelam em Campina. **Diário da Borborema**. Campina Grande (PB), 01 abr. 2010, p. 2.

OJEDA AVILÉS, Antonio. **Compendio de derecho sindical**. 2. ed. Madrid: Editorial Tecnos, S. A., 2012.

_____. **Derecho sindical**. 7. ed. Madrid: Editorial Tecnos, S. A., 1995.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração Universal dos Direitos Humanos. Paris, 10 de dezembro de 1948. In: ALVES, José Augusto Lindgren. **A arquitetura internacional dos direitos humanos**. São Paulo: FTD, 1997 – (Coleção Juristas da Atualidade).

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Convenção nº 87, de 1948 – Liberdade sindical e proteção ao direito de sindicalização. In: GUARNIERI, B. M. **Iniciação ao direito sindical**: necessidade de reforma constitucional como imperativo de uma organização sindical democrática. São Paulo: LTr, 2004.

_____. Convenção nº. 151, de 1978 – Direito de sindicalização e de negociação coletiva dos servidores públicos. In: GUARNIERI, B. M. **Iniciação ao direito sindical**: necessidade de reforma constitucional como imperativo de uma organização sindical democrática. São Paulo: LTr, 2004.

_____. Convenção nº. 98, de 1949 – Direito de sindicalização e de negociação coletiva. In: GUARNIERI, B. M. **Iniciação ao direito sindical**: necessidade de reforma constitucional como imperativo de uma organização sindical democrática. São Paulo: LTr, 2004.

_____. **Declaração Sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho**. Genebra, 19 de junho de 1998. Disponível em: <<http://www.ilo.org>>. Acesso em: 05 fev. 2012.

Órgão oficial do Sindicato dos Servidores da Polícia Civil do Estado da Paraíba. **Folha do SSPC/PB**. Ano III, Nº 16. João Pessoa (PB), abr./maio, 2000.

Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos. Nova York, 16 de dezembro de 1966. Ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992. In: ALVES, José Augusto Lindgren. **A arquitetura internacional dos direitos humanos**. São Paulo: FTD, 1997 – (Coleção Juristas da Atualidade).

PALOMEQUE LÓPEZ, Manuel Carlos; ÁLVAREZ DE LA ROSA, Manuel. **Derecho del trabajo**. 16. ed. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S. A., 2008.

PARAÍBA. **Ata Deliberativa e de Ocorrências da Greve dos Servidores da Polícia Civil**. 3ª Região de Polícia Civil do Estado da Paraíba, 01 jun. 2007.

_____. Decreto nº 8.962, de 11 de março de 1981. Dispõe sobre o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Estado da Paraíba e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. João Pessoa (PB), 26 abr. 1981.

_____. Lei Complementar nº 065, de 30 de novembro de 2011. Dispõe sobre a organização, finalidade, competência e estrutura organizacional básica da Superintendência da Guarda Municipal - SUGAM e dá outras providências. **Semanário Oficial nº 1298**. João Pessoa, 27 nov. a 03 dez. 2011, p. 007/20.

Paralisação da Polícia Militar em Roraima. Disponível em: <<http://180graus.brasilportais.com.br/geral/imprimir/greve-da-policia-militar-em-rorai...>>. Acesso em: 04 set. 2010.

PAULA, Antônio de. **Do direito policial**. 2. ed. Rio de Janeiro: A Noite, [1948?].

PEREIRA, Rodrigo. Deputados aprovam 1º relatório contra greve da Polícia Civil. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 04 nov. 2008.

PÉREZ DEL CASTILLO, Santiago. **O direito de greve**. Tradução Maria Stella Penteadó G. de Abreu. São Paulo: LTr, 1994.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Derechos humanos, estado de derecho y constitución**. 10. ed. Madrid: Editorial Tecnos, S. A., 2010.

PESTANA, José César. **Manual de organização policial do Estado de São Paulo**. 7. ed. São Paulo: Escola de Polícia de São Paulo, 1963 – (Coletânea Acácio Nogueira).

PILAGALLO, Oscar. **A história do Brasil no século 20: (1940–1960)**. 2. ed. São Paulo: Publifolha, 2008. - (Folha Explica).

_____. **A história do Brasil no século 20: (1960–1980)**. 2. ed. São Paulo: Publifolha, 2009a. – (Folha Explica).

_____. **A história do Brasil no século 20: (1980–2000)**. 2. ed. São Paulo: Publifolha, 2009b. – (Folha Explica).

PINHEIRO, Paulo Sérgio. O proletariado industrial na primeira república. In: FAUSTO, Boris. **História geral da civilização brasileira**. Tomo III, volume 2, 1977.

PLATÃO. **A república**. Tradução Enrico Corvisieri. São Paulo: Nova Cultural Ltda., 2004 – (Coleção “Os Pensadores”).

Polícia Civil aceita proposta e desiste de fazer greve. **Diário da Borborema**. Campina Grande (PB), 24 dez. 2009, p. 10.

Polícia Civil entra em greve em Rondônia. Disponível em: <<http://portalamazonia.globo.com/pscript/noticias/noticiasImpressao.php?idN=107496>>. Acesso em: 24 ago. 2010.

Polícia Civil inicia greve. **Diário de Natal**. Natal (RN), 17 maio 2011.

Polícia Civil: adesão à greve é maciça. Disponível em: <<http://www.robsoncarvalho.com/content/pol%C3%ADcia-civil-ades%C3%A3o-%C...>>. Acesso em: 15 jul. 2011.

Policiais civis de SP reivindicam reajuste salarial. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u460990.shtml>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

Policiais civis do Pará suspendem greve para negociar com o governo. **Folha (Belém)**. Agência Belém, 10 ago. 2001.

Policiais Civis do RN em greve de advertência por dois dias na próxima semana. Disponível em: <<http://www.casciano Vidal.com.br/?p=6869>>. Acesso em: 15 jul. 2011.

Policiais civis entram em greve em Pernambuco. **Folha Online**. 03 jul. 2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/utl95u36977.shtml>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

Policiais civis indignados com o governo do Rio Grande do Norte. Disponível em: <<http://www.casciano Vidal.com.br/?p=7479>>. Acesso em: 15 jul. 2011.

Policiais e bombeiros protestam. **Diário da Borborema**. Campina Grande (PB), 02 fev. 2010, p. 15.

Policiais em greve abordam governadora na saída do TJ. Disponível em: <<http://www.rn24horas.com.br/matéria/1145/policiais-em-greve-abordam-governado...>>. Acesso em: 15 jul. 2011.

Policiais entram em greve por tempo indeterminado. **Jornal da Paraíba**. Paraíba, 1º jun. 2007, Geral 7.

Policiais paralisam atividades amanhã. **Jornal da Paraíba**. Paraíba, 14 jun. 2007, Geral 7.

Policías del siglo XXI (España). Disponible en: <<http://www.sup.es/>>; <http://es.wikipédia.org/wiki/Sindicato_Unificado_de_Polic%C3%ADa>; Acceso en: 28 abr. /2011.

Polícias políticas. Centro de Documentação de História Contemporânea do Brasil. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br>>. Acesso em: 30 mar. 2011.

Protocolo Adicional à Convenção Americana dos Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais “Protocolo de São Salvador”, concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, *El Salvador*. **Decreto nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999.**

RAMÍREZ, Antonio. **Estrategias sociales de policía**. Madrid: Dykinson, S. L., 2005.

RANELLETTI, Oreste. La polizia di sicurezza. In: **Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano**. A cura di V. E. Orlando con la collaborazione di altri giureconsulti italiani. Volume quarto, parte prima. Milano: Società Editrice Libreria, 1904.

Regulamento nº. 120, de 31 de janeiro de 1842 em continuação do Código do Processo Criminal e Lei nº. 261, de 03 de dezembro de 1841. Com os maiores esclarecimentos, até hoje, pelo Conselheiro Vicente Alves de Paula Pessoa. Palácio do Rio de Janeiro: Livreiro – Editor Jacintho Ribeiro dos Santos, 1899.

Revista Unidade Policial. Ano 3, Nº 03. Alagoas, dez. 2010.

RIBEIRO, Antonio. Greve paralisa atendimento nas delegacias de CG. **Diário da Borborema**. Campina Grande (PB), 02 abr. 2008, p. A8.

RIPERT, Georges. **El régimen democrático y el derecho civil moderno**. Traducción del Lic. Jose M. Cajica Jr. México: Publicaciones de la Universidad de Puebla, 1951. Do original em francês: *Le Régime Démocratique et le Droit Civil Moderne*.

ROCHA, Luiz Carlos. **Organização policial brasileira**: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares, corpos de bombeiros militares, guardas municipais. São Paulo: Saraiva, 1991.

RODRIGUES, Edgar. **Socialismo e sindicalismo no Brasil**. Rio de Janeiro: Laemmert S/A, 1969.

RODRIGUES, José Albertino. **Sindicato e desenvolvimento no Brasil**. São Paulo: DIFEL, 1968.

RODRÍGUEZ YERGO, Antonio; VELA QUESADA, Pedro. **Policía nacional** - escala básica. 8. ed. Temario volumen I, Sevilla: Editorial MAD, S.L., 2011.

RODRÍGUEZ-TOUBES MUÑIZ, Joaquín. **La razón de los derechos**: perspectivas actuales sobre la fundamentación de los derechos humanos. Madrid: Editorial Tecnos, S. A., 1995.

ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. **Forças policiais no sistema constitucional**. Disponível em: <<http://jusvi.com/artigos/694>>. Acesso em: 18 maio 2010.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. São Paulo: Cultrix, 2004.

RÜDIGER, Dorothee Susanne. **O contrato coletivo no direito privado: contribuições do direito do trabalho para a teoria geral do contrato.** São Paulo: Ltr, 1999.

RUSSOMANO, Mozart Victor. **O empregado e o empregador no direito brasileiro.** 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

SALA FRANCO, Tomás; ALBIOL MONTESINOS, Ignacio. **Derecho sindical.** 9. ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2003.

SAMET, Henrique. Função da Polícia Política na I República. **Arquivo & História.** Revista do Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro. Niterói, nov. 1994.

SÁNCHEZ MARTÍN, Sebastián. **La escuela moderna en Brasil 1909 – 1919.** Madrid, 1991. 608 f. Tesis (Doctorado de Filosofía en Ciencia de la Educación) – Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

SANTIAGO, Homero. Tem-se a Polícia que se Merece. **Caderno de Ética e Filosofia Política.** Nº 9, p.147-177. São Paulo, fev. 2006.

SANTOS, Luzia. Greve da Polícia Civil para delegacias e atendimento fica restrito à Central. **Jornal da Paraíba.** Paraíba, 22 out. 2009, Cidades, 4.

_____. Outras cinco categorias estão paradas no Estado. **Jornal da Paraíba.** Paraíba, 26 maio 2010, Cidades.

_____. Policiais aceitam contraproposta do governo e retornam ao trabalho. **Jornal da Paraíba.** Paraíba, 09 mar. 2010, Cidades, p. 5.

SANTOS, Sérgio Henrique. Servidores públicos em greve somam 16 mil no RN. **Diário de Natal.** Natal (RN), 26 maio 2011, Cidades, p. 01; 06.

SÃO PAULO. **Coleção de Leis e Decretos do Estado de São Paulo (1890 – 1952).** Tomo XXXVIII, 3. ed. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1965.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

Segundo o levantamento feito pelo Sinpol/PE. **Folha Online.** Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/utl95u36977.shtml>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

Sem reunião com governo, prossegue greve da polícia civil no RN. Disponível em: <<http://www.cascianovidal.com.br/?p=7962>>. Acesso em: 15 jul. 2011.

Semana nacional de lutas no DF. **O Norte.** João Pessoa, 02 out. 2007, Publicidade B4.

SERRÃO, Joaquim Veríssimo. **O Rio de Janeiro do século XVI**. Volume I, Lisboa: Edição da Comissão Nacional de Comemorações do IV Centenário do Rio de Janeiro, 1965.

SILVA, Antônio Álvares da. **Os servidores públicos e o direito do trabalho**. São Paulo: LTr, 1993.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 28. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

SILVA, Jorge da. **Controle da criminalidade e segurança pública na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

_____. **Segurança pública e polícia: criminologia crítica aplicada**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2009.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2011.

Sindicatos em ação. **O Norte**. João Pessoa (PB), 12 dez. 2006, Publicidade A6.

Sindicatos em ação. **O Norte**. João Pessoa (PB), 19 set. 2006, Publicidade A6.

SINGER, Paul. **A formação da classe operária**. 24. ed. São Paulo: Atual, 2009 – (Coleção Discutindo a História).

_____. O Brasil no contexto do capitalismo internacional, 1889–1930. In: **História Geral da civilização brasileira**. Tomo III, 1º volume, São Paulo: DIFEL, 1975.

SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930–1964)**. Tradução coordenada por Ismênia Tunes Dantas. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007. Do original em inglês: *Politics in Brazil, 1930–1964: An Experiment in Democracy*.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. «A greve da ordem». In: ZAVERUCHA, Jorge. [et al.]. (Orgs.). **(In) Segurança pública e a ordem social**. Recife: Universitária da UFPE, 2007.

SOUSA, António Francisco de. **A polícia no estado de direito**. São Paulo: Saraiva, 2009.

STEIN, Lorenzo Von. **La scienza della pubblica amministrazione**. 2ª serie – volume primo. Torino: Unione Tipografico-Editrice, 1897 – (Scelta Collezione di Scienze Politiche e Amministrative).

STÜRMER, Gilberto. **A liberdade sindical na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e sua relação com a Convenção 87 da Organização Internacional do Trabalho**. Porto alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SÜSSEKIND, Arnaldo. **Direito constitucional do trabalho**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

TAVARES, Alexsandra. Policiais fazem protesto em João Pessoa. **Diário da Borborema**. Campina Grande (PB), 02 abr. 2008.

_____. Policiais rejeitam proposta do governo e decidem reiniciar greve amanhã. **O Norte**. João Pessoa (PB), 14 jun. 2007, Geral A7.

TOCANTINS. Ministério Público. **Recomendação nº 02/2010**. Promotorias de Justiça de Colinas do Tocantins (TO), 24 mar. 2010.

TORQUATO, Silvana. Policiais militares protestam e governo autoriza aumento. **Jornal da Paraíba**. Paraíba, 02 abr. 2010.

TORRENTE ROBLES, Diego. **La sociedad policial**: poder, trabajo y cultura en una organización local de policía. Madrid: CIS - Centro de Investigaciones Sociológicas, 1997.

TRIBUNA POLICIAL. **Revista do Sindicato dos Policiais Civis do Distrito Federal**. Ano XVII, Nº 161, Distrito Federal: mar./abr., 2011.

Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Processo nº 2010002009468-7. Publicado em 30 jun. 2010. Disponível em: <<http://www.tjdft.jus.br>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

TROTSKY, León. **Los sindicatos en la época del imperialismo**. Disponible en: <<http://www.marxists.org/espanol/trotsky/1940s/sindicat.htm>>. Acceso en 08 jul. 2009.

Una delegación europea de sindicatos policiales mantiene contactos con Interior. Disponible en: <http://elpais.com/diario/1985/12/02/espana/502326018_850215.html>. Acceso en: 28 dez. 2011.

Vade Mecum. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

VALERIOLA, Tomas. **Idea general de la policía ó Tratado de policía**. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1977 – (Colección Clásicos de la Administración - Serie A/nº 3).

VERDIER, J. M. **Le droit syndical l'entreprise**. Paris: Dalloz, 1976 - (Syndicats).

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

VIANNA, José de Segadas [et al.]. **Instituições de direito do trabalho (II)**. 11. ed. São Paulo: LTr, 1991.

VIEIRA, Hermes. **Formação histórica da polícia de São Paulo**. São Paulo: Serviço Gráfico da Secretaria da Segurança Pública, 1965.

VIEIRA, Hermes; SILVA, Oswaldo. **História da Polícia Civil de São Paulo**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1955 – (Coleção Brasileira - Série 5ª - Volume 283 - Biblioteca Pedagógica Brasileira).

XAVIER, Natália. Braços cruzados. **Diário da Borborema**. Campina Grande (PB), 14 jun. 2010.

ZACCHI, José Marcelo. **Controle das Polícias no Brasil**. Conferencia sobre responsabilización de la policía y calidad del control: tendencias globales en el contexto nacional. 2005. Disponível em: <<http://www.altus.org/index.php?option=article&id=31&Itemid=87&Lang=es#>>. Acesso em: 30 set. 2010.

ZAVERUCHA, Jorge. **FHC, forças armadas e polícia**: entre o autoritarismo e a democracia (1999 – 2002). Rio de Janeiro: Record, 2005.

ANEXOS

ANEXO A – Alvará de 10 de maio de 1808.....	371
ANEXO B – Alvará de 25 de junho de 1760.....	373
ANEXO C – Código de Processo Penal Brasileiro (arts. 4º a 23).....	385
ANEXO D – Portaria do Ministério do Trabalho e Emprego nº 186, de 10 de abril de 2008	403
ANEXO E – Lei nº. 7.783, de 28 de junho de 1989 (Lei de Greve)	415
ANEXO F – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (art. 7º).....	419
ANEXO G – Carta dos Direitos Sindicais dos Trabalhadores	423
ANEXO H – Estatuto da Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Civis (Cobrapol)	427
ANEXO I – Recomendação nº 02/2010. Ministério Público do Estado do Tocantins	435

ANEXO A**Alvará de 10 de maio de 1808¹**

Eu o Príncipe Regente faço saber aos que o presente Alvará virem, que Tendo Consideração à necessidade, que há de se criar o Lugar de Intendente Geral da Polícia da Corte, e do Estado do Brasil, da mesma forma, e com a mesma Jurisdição, que tinha o de Portugal, segundo o Alvará de sua criação de vinte e cinco de junho, de mil e setecentos e sessenta, e do outro de declaração de quinze de janeiro de mil setecentos e oitenta: Sou Servido Criá-lo na sobredita maneira, com o mesmo ordenado de um conto e seiscentos mil réis, estabelecido no referido Alvará de declaração.

Pelo que Mando à Mesa do Desembargo do Paço, e da Consciência e Ordens, dos Governadores das Relações do Rio de Janeiro, e Bahia, aos Governadores, e Capitães Gerais e a todos os Ministros de Justiça, e mais Pessoas, a quem pertence o conhecimento, e execução deste Alvará, que o cumpram, e guardem, e façam cumprir, e guardar tão inteiramente como nele se contém, não obstante quaisquer Leis, Alvarás, Decretos, Regimentos, ou Ordens em contrário, porque todos, e todos Hei por bem, de rogar para este efeito somente, como se deles fizesse expressa, e individual menção, ficando, aliás, sempre em vigor. E este valerá como Carta passada na Chancelaria, ainda que por ela não há de passar, e que o seu efeito haja de durar mais de um ano, sem embargo das Ordenações em contrário: Registrando-se em todos os lugares, onde se costumam registrar semelhantes Alvarás. Dado no Palácio do Rio de Janeiro, em 10 de maio de 1808.

PRINCIPE com guarda.

D. Fernando José de Portugal.

Alvará por que Vossa Alteza Real é servido criar no Estado do Brasil um Intendente Geral da Polícia; na forma acima declarada.

Para Vossa Alteza Real ver.

João Alvares de Miranda Varejão o fez.

¹ BRASIL. **Colleção das Leis do Brazil de 1808**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891.

ANEXO B

Alvará de 25 de Junho de 1760

ANEXO C

Código de Processo Penal Brasileiro
Artigos 4º a 23

ANEXO D

Portaria Nº. 186, de 10 de abril de 2008¹

O MINISTRO DO TRABALHO E EMPREGO, no uso das suas atribuições legais e tendo em vista o disposto no art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição, no Título V da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº. 5.452, de 1º. de maio de 1943, e na Súmula nº. 677, do Supremo Tribunal Federal, resolve:

Art. 1º. Os pedidos de registro sindical no Ministério do Trabalho e Emprego - MTE observarão os procedimentos administrativos previstos nesta Portaria.

CAPÍTULO I DOS PEDIDOS DE REGISTRO SINDICAL E DE ALTERAÇÃO ESTATUTÁRIA

Seção I

Da solicitação e análise dos pedidos

Art. 2º. Para a solicitação de registro, a entidade sindical deverá acessar o Sistema do Cadastro Nacional de Entidades Sindicais - CNES, disponível no endereço eletrônico www.mte.gov.br, e seguir as instruções ali constantes para a emissão do formulário de pedido de registro.

§ 1º. Após a transmissão dos dados e confirmação do envio eletrônico do pedido, o interessado deverá protocolizar, para formação de processo administrativo, unicamente na Superintendência Regional do Trabalho e Emprego - SRTE da unidade da Federação onde se localiza a sede da entidade sindical, sendo vedada a remessa via postal, os seguintes documentos:

- I - requerimento original gerado pelo Sistema, assinado pelo representante legal da entidade;
- II - edital de convocação dos membros da categoria para a assembleia geral de fundação ou ratificação de fundação da entidade, do qual conste a indicação nominal de todos os municípios, estados e categorias pretendidas, publicado, simultaneamente, no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação diária na base territorial, com antecedência mínima de dez dias da realização da assembleia para as entidades com base municipal, intermunicipal ou estadual e de trinta dias para as entidades com base interestadual ou nacional;

¹ Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/legislacao/portaria-n-186-de-10-04-2008.htm>>. Acesso em: 30 abr. 2010.

- III - ata da assembleia geral de fundação da entidade e eleição, apuração e posse da diretoria, com a indicação do nome completo e número do Cadastro Pessoas Físicas - CPF dos representantes legais da entidade requerente, acompanhada de lista contendo o nome completo e assinatura dos presentes;
- IV - estatuto social, aprovado em assembleia geral e registrado em cartório, que deverá conter os elementos identificadores da representação pretendida, em especial a categoria ou categorias representadas e a base territorial;
- V - comprovante original de pagamento da Guia de Recolhimento da União - GRU, relativo ao custo das publicações no Diário Oficial da União, conforme indicado em portaria ministerial, devendo-se utilizar as seguintes referências: UG 380918, Gestão 00001 e Código de recolhimento 68888-6, referência 38091800001-3947;
- VI - certidão de inscrição do solicitante no Cadastro Nacional de Pessoa jurídica - CNPJ, com natureza jurídica específica; e
- VII - comprovante de endereço em nome da entidade.

§ 2º. O processo será encaminhado preliminarmente à Seção de Relações do Trabalho da SRTE, para efetuar a conferência dos documentos que acompanham o pedido de registro sindical e encaminhá-lo, por meio de despacho, à Coordenação-Geral de Registro Sindical da Secretaria de Relações do Trabalho - CGRS para fins de análise.

Art. 3º. A entidade sindical registrada no CNES que pretenda efetuar o registro de alteração estatutária, decorrente de mudança na sua denominação, base territorial ou categoria representada, deverá protocolizar seu pedido na SRTE do local onde se encontre sua sede, juntamente com os seguintes documentos, além dos previstos nos incisos V, VI e VII do § 1º. do art. 2º. desta Portaria, vedada a remessa via postal ou o protocolo na sede do Ministério do Trabalho e Emprego:

- I - requerimento assinado pelo representante legal da entidade, indicando o objeto da alteração estatutária e o processo de registro original;
- II - edital de convocação dos membros das categorias representada e pretendida para a assembleia geral de alteração estatutária da entidade, do qual conste a indicação nominal de todos os municípios, estados e categorias pretendidas, publicado, simultaneamente, no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação diária na base territorial, com antecedência mínima de dez dias da realização da assembleia para as entidades com base municipal, intermunicipal ou estadual e de trinta dias para as entidades com base interestadual ou nacional;
- III - ata da assembleia geral de alteração estatutária da entidade e eleição, apuração e posse da diretoria, com a indicação do nome completo e número do Cadastro Pessoas Físicas - CPF dos representantes legais da entidade requerente, acompanhada de lista contendo o nome completo e assinatura dos presentes; e
- IV - estatuto social, aprovado em assembleia geral e registrado em cartório, do qual deverá constar a base e categoria ao final representada.

Parágrafo único. As fusões ou incorporações de entidades sindicais para a formação de uma nova entidade são consideradas alterações estatutárias.

Art. 4º. Os pedidos de registro sindical ou de alteração estatutária serão analisados na CGRS, que verificará se os representados constituem categoria, nos termos da Lei, bem como a existência, no CNES, de outras entidades sindicais representantes da mesma categoria, na mesma base territorial da entidade requerente.

Art. 5º. O pedido será arquivado pelo Secretário de Relações do Trabalho, com base em análise fundamentada da CGRS nos seguintes casos:

- I - não caracterização de categoria econômica ou profissional para fins de organização sindical, nos termos da legislação pertinente;
- II - insuficiência ou irregularidade dos documentos apresentados, na forma dos arts. 2º, 3º e 22;
- III - coincidência total de categoria e base territorial do sindicato postulante com sindicato registrado no CNES;
- IV - quando a base territorial requerida englobar o local da sede de sindicato, registrado no CNES, representante de idêntica categoria; e
- V - quando o pedido for protocolado em desconformidade com o § 1º do art. 2º.

§ 1º. Nos pedidos de registro e de alteração estatutária de federações e confederações, será motivo de arquivamento, ainda, a falta de preenchimento dos requisitos previstos no Capítulo IV desta Portaria.

§ 2º. A análise de que trata o inciso I deste artigo deverá identificar todos os elementos exigidos por Lei para a caracterização de categoria econômica, profissional ou específica.

Seção II

Da publicação do pedido

Art. 6º. Após a verificação, pela CGRS, da regularidade dos documentos apresentados e a análise de que tratam os arts. 4º e 5º, o pedido de registro sindical ou de alteração estatutária será publicado no Diário Oficial da União, para fins de publicidade e abertura de prazo para impugnações.

Art. 7º Quando for constatada a existência de dois ou mais pedidos de registro ou alteração estatutária com coincidência total ou parcial de base territorial e categoria, proceder-se-á da seguinte forma:

- I - caso ambos tenham protocolizados com a documentação completa, deve-se publicar pela ordem de data do protocolo do pedido; e
- II - nos pedidos de registro ou de alteração estatutária, anteriores a esta Portaria, que tenham sido protocolizados com a documentação incompleta, deverá ser publicado primeiramente aquele que, em primeiro lugar, protocolizar a documentação completa.

Parágrafo único. Nos casos descritos neste artigo, se as partes interessadas estiverem discutindo o conflito de representação na via judicial, os processos ficarão suspensos, nos termos do art. 16.

Art. 8º. Serão publicadas no Diário Oficial da União e devidamente certificadas no processo as decisões de arquivamento, das quais poderá o interessado apresentar recurso administrativo, na forma do Capítulo XV da Lei nº. 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

CAPÍTULO II DAS IMPUGNAÇÕES

Seção I

Da publicação e dos requisitos para impugnações

Art. 9º. Publicado o pedido de registro sindical ou de alteração estatutária, a entidade sindical de mesmo grau, registrada no CNES, que entenda coincidentes sua representação e a do requerente, poderá apresentar impugnação, no prazo de trinta dias, contado da data da publicação de que trata art. 6º, diretamente no protocolo do Ministério do Trabalho e Emprego, sendo vedada impugnação por qualquer outro meio, devendo instruí-la com os seguintes documentos, além dos previstos nos incisos V, VI e VII do § 1º do art. 2º desta Portaria:

- I - requerimento, que deverá indicar claramente o objeto do conflito e configurar a coincidência de base territorial e de categoria;
- II - documento comprobatório do registro sindical expedido pelo MTE, com identificação da base territorial e da categoria representada, ressalvada ao interessado a utilização da faculdade prevista no art. 37 da Lei nº. 9.784, de 1999;
- III - estatuto social atualizado, aprovado em assembleia geral da categoria;
- IV - ata de apuração de votos do último processo eleitoral;
- V - ata de posse da atual diretoria; e
- VI - formulário de atualização sindical extraído do endereço eletrônico www.mte.gov.br, devidamente preenchido e assinado.

§ 1º. A entidade sindical impugnante que estiver com suas informações atualizadas no CNES fica dispensada da apresentação dos documentos previstos nos incisos III a VI do caput deste artigo.

§ 2º. Não serão aceitas impugnações coletivas, apresentadas por meio do mesmo documento por um impugnante a mais de um pedido ou por vários impugnantes ao mesmo pedido.

Seção II

Da análise dos pedidos de impugnação

Art. 10. As impugnações serão submetidas ao procedimento previsto na Seção III deste Capítulo, exceto nos seguintes casos, em que serão arquivadas pelo Secretário de Relações do Trabalho, após análise da CGRS:

- I - nobservância do prazo previsto no caput do art. 9º.;
- II - ausência de registro sindical do impugnante, exceto se seu pedido de registro ou de alteração estatutária já houver sido publicado no Diário Oficial da União, mesmo que se encontre sobrestado, conforme § 5º do art. 13;
- III - apresentação por diretoria de sindicato com mandato vencido;
- IV - inexistência de comprovante de pagamento da taxa de publicação;
- V - não coincidência de base territorial e categoria entre impugnante e impugnado;
- VI - impugnação apresentada por entidade de grau diverso da entidade impugnada, salvo por mandato;
- VII - na hipótese de desmembramento, que ocorre quando a base territorial do impugnado é menor que a do impugnante, desde que não englobe o município da sede do sindicato impugnante e não haja coincidência de categoria específica;
- VIII - na ocorrência de dissociação de categorias ecléticas, similares ou conexas, para a formação de entidade com representação de categoria mais específica;
- IX - ausência ou irregularidade de qualquer dos documentos previstos no art. 9º; e
- X - perda do objeto da impugnação, ocasionada pela retificação do pedido da entidade impugnada.

§ 1º. A decisão de arquivamento será fundamentada e publicada no Diário Oficial da União, dela cabendo recurso administrativo, na forma do Capítulo XV da Lei nº. 9.784, de 1999.

§ 2º. O pedido de desistência de impugnação somente será admitido por meio de documentos originais, protocolizados neste Ministério, devidamente assinados pelo representante legal da entidade com mandato válido, vedada a sua apresentação por fax ou email, devendo sua legalidade ser analisada pela CGRS antes da decisão do Secretário de Relações do Trabalho.

Seção III

Da autocomposição

Art. 11. A CGRS deverá informar ao Secretário de Relações do Trabalho as impugnações não arquivadas, na forma do art. 10, para notificação das partes com vistas à autocomposição.

Art. 12. Serão objeto do procedimento previsto nesta Seção:

- I - os pedidos de registro impugnados, cujas impugnações não tenham sido arquivadas nos termos do art. 10; e
- II - os casos previstos no inciso II do art. 7º.

Art. 13. Serão notificados, na forma do § 3º do art. 26 da Lei nº. 9.784, de 1999, os representantes legais das entidades impugnantes e impugnadas, para comparecimento a reunião destinada à autocomposição, que será realizada no âmbito da SRT ou da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego da sede da entidade impugnada, com antecedência mínima de quinze dias da data da reunião.

§ 1º. O Secretário de Relações do Trabalho ou o servidor por ele designado iniciará o procedimento previsto no caput deste artigo, convidando as partes para se pronunciarem sobre as bases de uma possível conciliação.

§ 2º. Será lavrada ata circunstanciada da reunião, assinada por todos os presentes com poder de decisão, da qual conste o resultado da tentativa de acordo.

§ 3º. As ausências serão consignadas pelo servidor responsável pelo procedimento e atestadas pelos demais presentes à reunião.

§ 4º. O acordo entre as partes fundamentará a concessão do registro ou da alteração estatutária pleiteada, que será concedido após a apresentação de cópia do estatuto social das entidades, registrado em cartório, com as modificações decorrentes do acordo, cujos termos serão anotados no registro de todas as entidades envolvidas no CNES, na forma do Capítulo V.

§ 5º. Não havendo acordo entre as partes, o pedido ficará sobrestado até que a Secretaria de Relações do Trabalho seja notificada do inteiro teor de acordo judicial ou extrajudicial ou decisão judicial que decida a controvérsia.

§ 6º. Considerar-se-á dirimido o conflito quando a entidade impugnada retirar, de seu estatuto, o objeto da controvérsia claramente definido, conforme disposto no inciso I do art. 9º.

§ 7º. O pedido de registro será arquivado se a entidade impugnada, devidamente notificada, não comparecer à reunião prevista neste artigo.

§ 8º. Será arquivada a impugnação e concedido o registro sindical ou de alteração estatutária se a única entidade impugnante, devidamente notificada, não comparecer à reunião prevista neste artigo.

§ 9º. Havendo mais de uma impugnação, serão arquivadas as impugnações das entidades que não comparecerem à reunião, mantendo-se o procedimento em relação às demais entidades impugnantes presentes.

§ 10. As reuniões de que trata este artigo serão públicas, devendo a pauta respectiva ser publicada em local visível, acessível aos interessados, com antecedência mínima de cinco dias da data da sua realização.

CAPÍTULO III DO REGISTRO

Seção I Da concessão

Art. 14. O registro sindical ou de alteração estatutária será concedido com fundamento em análise técnica da SRT, nas seguintes situações:

- I - decorrido o prazo previsto no art. 9º. sem que tenham sido apresentadas impugnações ao pedido;
- II - arquivamento das impugnações, nos termos do art. 10;
- III - acordo entre as partes; e
- IV - determinação judicial dirigida ao Ministério do Trabalho e Emprego.

Art. 15. A concessão de registro sindical ou de alteração estatutária será publicada no Diário Oficial da União, cujos dados serão incluídos no CNES, os quais deverão ser permanentemente atualizados, na forma das instruções expedidas pela Secretaria de Relações do Trabalho.

Parágrafo único. A SRT expedirá, após a publicação da concessão do registro ou da alteração estatutária, certidão com os dados constantes do CNES.

Seção II Da suspensão dos pedidos

Art. 16. Os processos de registro ou de alteração estatutária ficarão suspensos, neles não se praticando quaisquer atos, nos seguintes casos:

- I - por determinação judicial;
- II - na hipótese prevista no parágrafo único do art. 7º;
- III - durante o procedimento disposto na Seção III do Capítulo II;
- IV - no período compreendido entre o acordo previsto no § 4º do art. 13 e a entrega, na SRT, dos respectivos estatutos sociais com as alterações decorrentes do acordo firmado entre as partes;
- V - quando as entidades que tiveram seus registros anotados, na forma do Capítulo V, deixarem de enviar, no prazo previsto no § 2º do art. 25, novo estatuto social, registrado em cartório, com a representação sindical devidamente atualizada; e
- VI - na redução, pela federação ou confederação, do número mínimo legal de entidades filiadas, conforme previsto no § 3º do art. 20; e

- VII - se o interessado deixar de promover os atos que lhe competem, no prazo de trinta dias, após regularmente notificado para sanear eventuais irregularidades.

Seção III

Do cancelamento

Art. 17. O registro sindical ou a alteração estatutária somente será cancelado nos seguintes casos:

- I - por ordem judicial que determine ao Ministério do Trabalho e Emprego o cancelamento do registro, fundada na declaração de ilegitimidade da entidade para representar a categoria ou de nulidade dos seus atos constitutivos;
- II - administrativamente, se constatado vício de legalidade no processo de concessão, assegurados ao interessado o contraditório e a ampla defesa, bem como observado o prazo decadencial previsto no art. 53 da Lei nº. 9.784, de 1999;
- III - a pedido da própria entidade, nos termos do art. 18; e
- IV - na ocorrência de fusão ou incorporação entre duas ou mais entidades, devidamente comprovadas com a apresentação do registro em cartório e após a publicação do registro da nova entidade.

Art. 18. Quando a forma de dissolução da entidade sindical não estiver prevista em seu estatuto social, o pedido de cancelamento do registro no CNES deverá ser instruído com os seguintes documentos:

- I - edital de convocação de assembleia específica da categoria para fins de deliberação acerca do cancelamento do registro sindical, publicado na forma do inciso II do §1º do art. 2º desta Portaria; e
- II - ata de assembleia da categoria da qual conste como pauta a dissolução da entidade e a autorização do cancelamento do registro sindical.

Art. 19. O cancelamento do registro de entidade sindical deverá ser publicado no Diário Oficial da União e será anotado, juntamente com o motivo, no CNES, cabendo o custeio da publicação ao interessado, se for a pedido, em conformidade com o custo da publicação previsto em portaria específica deste Ministério.

CAPÍTULO IV

DAS ENTIDADES DE GRAU SUPERIOR

Seção I

Da formação e do registro

Art. 20. Para pleitear registro no CNES, as federações e confederações deverão organizar-se na forma dos arts. 534 e 535 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº. 5.452, de 1º de maio de 1943 e das leis específicas.

§ 1º. Para o registro sindical ou de alteração estatutária, a federação deverá comprovar ter sido constituída por, no mínimo, cinco sindicatos registrados no CNES.

§ 2º. A confederação deverá comprovar, para fins de registro sindical ou de alteração estatutária, ser formada pelo número mínimo de três federações registradas no CNES.

§ 3º. O requisito do número mínimo de filiados para a constituição de entidades de grau superior previsto na CLT deverá ser mantido pela entidade respectiva.

§ 4º. A inobservância do § 3º deste artigo importará na suspensão do registro da entidade sindical de grau superior até que seja suprida a exigência legal, garantida à entidade atingida pela restrição manifestação prévia, no prazo de dez dias, contado da intimação realizada para essa finalidade.

Art. 21. A filiação de uma entidade de grau inferior a mais de uma entidade de grau superior não poderá ser considerada para fins de composição do número mínimo previsto em lei para a criação ou manutenção de uma federação ou confederação.

Parágrafo único. As entidades de grau superior coordenam o somatório das entidades a elas filiadas, devendo, sempre que possível, sua denominação corresponder fielmente a sua representatividade.

Art. 22. Os pedidos de registro sindical e de alterações estatutárias de federações e confederações serão instruídos com os seguintes documentos, além dos previstos nos incisos V, VI e VII do § 1º do art. 2º desta Portaria:

- I - requerimento assinado pelo representante legal da entidade indicando, nos casos de alteração estatutária, o objeto da alteração e o processo de registro original;
- II - estatutos das entidades que pretendam criar a federação ou confederação, registrado em cartório, contendo autorização para criação de entidade de grau superior, ou editais de convocação de assembleia geral específica para autorização de entidade de grau superior, publicado no Diário Oficial da União com antecedência mínima de trinta dias da data da assembleia;
- III - edital de convocação dos conselhos de representantes das entidades fundadoras da entidade de grau superior, para assembleia geral de ratificação da fundação da entidade, publicado no Diário Oficial da União com antecedência mínima de trinta dias da data da assembleia, do qual conste a ratificação da fundação, a filiação das entidades e a aprovação do estatuto;
- IV - ata da assembleia geral de ratificação de fundação da entidade constando a eleição, apuração e posse da diretoria, com a indicação do nome completo e número do Cadastro Pessoas Físicas - CPF dos

representantes legais da entidade requerente, acompanhada de lista contendo o nome completo e assinatura dos presentes;

- V - estatuto social, aprovado em assembleia geral e registrado em cartório;
- VI - comprovante de registro sindical no CNES das entidades fundadoras da entidade de grau superior; e
- VII - nas alterações estatutárias de entidade superior, o objeto da alteração deverá constar do edital e da ata da assembleia geral.

Seção II

Das impugnações

Art. 23. Os pedidos de registro ou de alteração estatutária de federações e confederações poderão ser objeto de impugnação por entidades do mesmo grau cujas entidades filiadas constem da formação da nova entidade.

§ 1º. A análise das impugnações, na forma da Seção II do Capítulo II, verificará se a criação da nova entidade ou a alteração estatutária viola o princípio da unicidade sindical e, ainda, se reduz o número mínimo de entidades filiadas necessário à manutenção de entidade registrada no CNES.

§ 2º. Configurar-se-á conflito de representação sindical entre entidades de grau superior quando houver a coincidência entre a base territorial dos sindicatos ou federações fundadoras da nova entidade com os filiados da entidade preexistente.

Art. 24. Na verificação do conflito de representação, será realizado o procedimento previsto na Seção III do Capítulo II.

Parágrafo único. Na ocorrência de redução de número mínimo de filiados da entidade de grau superior, o processo de registro sindical ficará suspenso, até que conste do CNES nova filiação de entidade de grau inferior, que componha o número mínimo previsto na CLT.

CAPÍTULO V

DA ANOTAÇÃO NO CNES

Art. 25. Quando a publicação de concessão de registro sindical ou de alteração estatutária no Diário Oficial da União implicar exclusão de categoria ou base territorial de entidade sindical registrada no CNES, a modificação será anotada no registro da entidade preexistente, para que conste, de forma atualizada, a sua representação.

§ 1º. A entidade sindical cuja categoria ou base territorial for atingida pela restrição poderá apresentar manifestação escrita, no prazo de dez dias, contado da publicação de que trata o caput deste artigo, exceto se atuar como impugnante no processo de registro sindical ou de alteração estatutária.

§ 2º. A anotação no CNES será publicada no Diário Oficial da União, devendo a entidade que tiver seu cadastro anotado juntar, em trinta dias, novo estatuto social do qual conste sua representação devidamente atualizada, sob pena de suspensão do processo de registro sindical, nos termos do inciso V do art. 16.

Art. 26. Para a fiel correspondência entre o trâmite dos processos de registro sindical e de alteração estatutária e os dados do CNES, neste serão anotados todos os atos praticados no curso dos processos.

Parágrafo único. Será procedida a anotação no CNES, após trinta dias da apresentação do estatuto retificado, no registro da entidade que celebrou acordo com base no procedimento previsto na Seção III do Capítulo II, permanecendo suspenso o registro da entidade que não cumpriu o disposto no inciso IV do art. 16.

CAPÍTULO VI

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 27. Os documentos previstos no § 1º do art. 2º serão conferidos pelas Seções de Relações do Trabalho das Superintendências Regionais do Trabalho no prazo máximo de trinta dias da data de recebimento do processo.

Parágrafo único. Os documentos relacionados nesta Portaria serão apresentados em originais ou cópias, desde que apresentadas juntamente com os originais para conferência e visto do servidor.

Art. 28. Os processos administrativos de registro sindical e de alteração estatutária deverão ser concluídos no prazo máximo de cento e oitenta dias, ressalvada a hipótese de atraso devido a providências a cargo do interessado, devidamente justificadas nos autos.

Art. 29. As entidades sindicais deverão manter seu cadastro no CNES atualizado no que se refere a dados cadastrais, diretoria e filiação a entidades de grau superior, conforme instruções constantes do endereço eletrônico www.mte.gov.br.

Art. 30. A contagem dos prazos previstos nesta Portaria será feita na forma prevista no Capítulo XVI da Lei nº. 9.784, de 1999.

Art. 31. A SRT deverá providenciar a publicação, no Diário Oficial da União, dos atos relativos aos pedidos de registro sindical e de alteração estatutária, tais como arquivamento, admissibilidade de impugnação, suspensão, cancelamento, concessão e anotação no CNES.

Art. 32. Caberá aos interessados promover as diligências necessárias junto ao Poder Judiciário, a fim de que o Ministério do Trabalho e Emprego seja notificado para cumprimento de decisão judicial.

Art. 33. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação e se aplica a todos os processos em curso neste Ministério.

Art. 34. Revoga-se a Portaria nº. 343, de 4 de maio de 2000.

CARLOS LUPI

ANEXO E

Lei Nº. 7.783, de 28 de junho de 1989¹

Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências.

O Presidente da República

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º. 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.

Parágrafo único. O direito de greve será exercido na forma estabelecida nesta Lei.

Art. 2º. Para os fins desta Lei, considera-se legítimo exercício do direito de greve a suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador.

Art. 3º. Frustrada a negociação ou verificada a impossibilidade de recursos via arbitral, é facultada a cessação coletiva do trabalho.

Parágrafo único. A entidade patronal correspondente ou os empregadores diretamente interessados serão notificados, com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas, da paralisação.

Art. 4º. Caberá à entidade sindical correspondente convocar, na forma do seu estatuto, assembleia geral que definirá as reivindicações da categoria e deliberará sobre a paralisação coletiva da prestação de serviços.

§ 1º. O estatuto da entidade sindical deverá prever as formalidades de convocação e o *quorum* para a deliberação, tanto da deflagração quanto da cessação da greve.

§ 2º. Na falta de entidade sindical, a assembleia geral dos trabalhadores interessados deliberará para os fins previstos no *caput*, constituindo comissão de negociação.

Art. 5º. A entidade sindical ou comissão especialmente eleita representará os interesses dos trabalhadores nas negociações ou na Justiça do Trabalho.

Art. 6º. São assegurados aos grevistas, dentre outros direitos:

I - o emprego de meios pacíficos tendentes a persuadir ou aliciar os trabalhadores a aderirem à greve;

¹ **Vade Mecum.** Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Lívia Céspedes. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

II - a arrecadação de fundos e a livre divulgação do movimento.

§ 1º. Em nenhuma hipótese, os meios adotados por empregados e empregadores poderão violar ou constranger os direitos e garantias fundamentais de outrem.

§ 2º. É vedado às empresas adotar meios para constranger o empregado ao comparecimento ao trabalho, bem como capazes de frustrar a divulgação do movimento.

§ 3º. As manifestações e atos de persuasão utilizados pelos grevistas não poderão impedir o acesso ao trabalho nem causar ameaça ou dano à propriedade ou pessoa.

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

Parágrafo único. É vedada a rescisão de contrato de trabalho durante a greve, bem como a contratação de trabalhadores substitutos, exceto na ocorrência das hipóteses previstas nos arts. 9º. e 14.

Art. 8º. A Justiça do Trabalho, por iniciativa de qualquer das partes ou do Ministério Público do Trabalho, decidirá sobre a procedência, total ou parcial, ou improcedência das reivindicações, cumprindo ao Tribunal publicar, de imediato, o competente acórdão.

Art. 9º. Durante a greve, o sindicato ou a comissão de negociação, mediante acordo com a entidade patronal ou diretamente com o empregador, manterá em atividade equipes de empregados com o propósito de assegurar os serviços cuja paralisação resulte em prejuízo irreparável, pela deterioração irreversível de bens, máquinas e equipamentos, bem como a manutenção daqueles essenciais à retomada das atividades da empresa quando da cessação do movimento.

Parágrafo único. Não havendo acordo, é assegurado ao empregador, enquanto perdurar a greve, o direito de contratar diretamente os serviços necessários a que se refere este artigo.

Art. 10. São considerados serviços ou atividades essenciais:

- 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.

Art. 11. Nos serviços ou atividades essenciais, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados, de comum acordo, a garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

Parágrafo único. São necessidades inadiáveis da comunidade aquelas que, não atendidas, colocam em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população.

Art. 12. No caso de inobservância do disposto no artigo anterior, o Poder Público assegurará a prestação dos serviços indispensáveis.

Art. 13. Na greve em serviços ou atividades essenciais, ficam as entidades sindicais ou os trabalhadores, conforme o caso, obrigados a comunicar a decisão aos empregadores e aos usuários com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas da paralisação.

Art. 14. Constitui abuso do direito de greve a inobservância das normas contidas na presente Lei, bem como a manutenção da paralisação após a celebração de acordo, convenção ou decisão da Justiça do Trabalho.

Parágrafo único. Na vigência de acordo, convenção ou sentença normativa não constitui abuso do exercício do direito de greve a paralisação que:

- I - tenha por objetivo exigir o cumprimento de cláusula ou condição;
- II - seja motivada pela superveniência de fato novo ou acontecimento imprevisto que modifique substancialmente a relação de trabalho.

Art. 15. A responsabilidade pelos atos praticados, ilícitos ou crimes cometidos, no curso da greve, será apurada, conforme o caso, segundo a legislação trabalhista, civil ou penal.

Parágrafo único. Deverá o Ministério Público, de ofício, requisitar a abertura do competente inquérito e oferecer denúncia quando houver indício da prática de delito.

Art. 16. Para os fins previstos no art. 37, inc. VII, da Constituição, lei complementar definirá os termos e os limites em que o direito de greve poderá ser exercido.

Art. 17. Fica vedada a paralisação das atividades, por iniciativa do empregador, com o objetivo de frustrar negociação ou dificultar o atendimento de reivindicações dos respectivos empregados (*lockout*).

Parágrafo único. A prática referida no *caput* assegura aos trabalhadores o direito à percepção dos salários durante o período de paralisação.

Art. 18. Ficam revogados a Lei nº. 4.330, de 1º. de junho de 1964, o Decreto-lei nº. 1.632, de 4 de agosto de 1978, e demais disposições em contrário.

Art. 19. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, em 28 de junho de 1989; 168º da Independência e 101º da República.

José Sarney

ANEXO F

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988¹

Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais

Capítulo II - Dos Direitos Sociais

Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

- I - relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos;
- II - seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário;
- III - fundo de garantia do tempo de serviço;
- IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;
- V - piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho;
- VI - irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo;
- VII - garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável;
- VIII - décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria;
- IX - remuneração do trabalho noturno superior à do diurno;
- X - proteção do salário na forma da lei, constituindo crime sua retenção dolosa;
- XI - participação nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração, e, excepcionalmente, participação na gestão da empresa, conforme definido em lei;
- XII - salário-família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda nos termos da lei;
- XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a

¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. In: **Vade Mecum**. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho;

- XIV** - jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva;
- XV** - repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos;
- XVI** - remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal;
- XVII** - gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal;
- XVIII** - licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias;
- XIX** - licença-paternidade, nos termos fixados em lei;
- XX** - proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei;
- XXI** - aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, sendo no mínimo de trinta dias, nos termos da lei;
- XXII** - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde higiene e segurança;
- XXIII** - adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei;
- XXIV** - aposentadoria;
- XXV** - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até seis anos de idade em creches e pré-escolas;
- XXVI** - reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho;
- XXVII** - proteção em face da automação, na forma da lei;
- XXVIII** - seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa;
- XXIX** - ação, quanto aos créditos resultantes das relações de trabalho, com prazo prescricional de cinco anos para os trabalhadores urbanos e rurais, até o limite de dois anos após a extinção do contrato de trabalho;
- XXX** - proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil;
- XXXI** - proibição de qualquer discriminação no tocante a salários e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência;
- XXXII** - proibição de distinção entre trabalho manual, técnico e intelectual ou entre os profissionais respectivos;
- XXXIII** - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de 18 (dezoito) e de qualquer trabalho a menores de 16 (dezesesseis) anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de 14 (quatorze) anos;

XXXIV - igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso.

Parágrafo único. São assegurados à categoria dos trabalhadores domésticos os direitos previstos nos incisos IV, VI, VIII, XV, XVII, XVIII, XIX, XXI e XXIV, bem como a sua integração à previdência social.

ANEXO G

Carta dos Direitos Sindicais dos Trabalhadores¹

I - Direitos dos trabalhadores

Os trabalhadores têm o direito de constituir sindicatos, de se filiar às organizações sindicais existentes e participar de todas as atividades sindicais, sem autorização nem controle das autoridades públicas e dos empregadores.

Os trabalhadores têm o direito, em todos os locais de trabalho como fora deles, de se reunir, discutir e exprimir livremente sua opinião sobre todas as questões que lhes interessam, ler o jornal de preferência, divulgar a imprensa e as publicações sindicais e operárias e realizar qualquer propaganda sindical.

Os trabalhadores têm o direito de eleger, em todos os locais de trabalho, tanto nas empresas públicas como privadas, delegados sindicais e de empresa ou dirigentes de organizações sindicais de base encarregados de defender seus interesses, bem como serem eleitos para essas mesmas funções.

Têm o direito de se dirigir à organização ou ao delegado sindical por eles eleito sobre todas as questões que afetem seus interesses gerais, particulares ou individuais.

Os trabalhadores têm o direito de participar de toda ação pela defesa de seus interesses, seja através da greve, de manifestações ou de qualquer outra forma de luta sindical.

Em nenhum caso, os patrões e os poderes públicos poderão levar em conta a filiação ou a atividade sindical dos trabalhadores, suas opiniões ou convicções pessoais, para estabelecer qualquer discriminação em matéria de contrato, emprego e salário ou para justificar sua demissão e a aplicação de punições.

II - Livre funcionamento das organizações sindicais

Os membros das organizações sindicais determinam livremente seus estatutos, funcionamento e atividade, elegem livremente e sem restrições a seus dirigentes e órgãos executivos. As organizações sindicais têm o direito de exercer suas atividades, de acordo com os estatutos, sem interferência nem controle das autoridades públicas ou dos empregadores.

As organizações sindicais têm o direito de convocar reuniões e congressos sindicais, sem autorização prévia das autoridades públicas. Têm o direito de organizar manifestações sindicais, inclusive em praça pública. Têm o direito de convocar reuniões sindicais nos locais de trabalho.

¹ LINHARES, Hermínio. **Contribuição à história das lutas operárias no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Alfa - Ômega de Ciências Sociais, 1977.

Os trabalhadores organizados nos sindicatos fixam, de acordo com seus estatutos, as mensalidades sindicais que devem ser cobradas nas condições por eles estabelecidas. A mensalidade sindical deve ser livre e voluntária. Somente as organizações sindicais têm o direito de administrar seus fundos, sem controle das autoridades públicas e dos empregadores. Os fundos sindicais, da mesma forma que todos os demais bens adquiridos pelos sindicatos, não podem ser confiscados em nenhum caso.

As organizações sindicais têm o direito de obter dos poderes públicos sedes permanentes necessárias ao exercício de suas atividades. Somente elas têm o direito de administrar as sedes de sua propriedade ou colocadas à sua disposição. Tais sedes são invioláveis.

As organizações sindicais têm o direito de organizar o trabalho de educação e Instrução dos trabalhadores e qualquer outra atividade cultural, criar e dirigir escolas, bibliotecas, clubes e outras instituições sociais, educativas, culturais, esportivas e de descanso para os trabalhadores.

Os representantes dos sindicatos e os delegados eleitos pelos trabalhadores têm o direito de efetuar suas atividades nos locais de trabalho, sem entraves ou controle das autoridades públicas e dos empregadores. No cumprimento de suas funções sindicais devem estar protegidos contra qualquer punição, medida disciplinar ou repressiva. Quando os trabalhadores residirem em casas dos empregadores, nem estes nem as autoridades públicas podem impedir os representantes e delegados sindicais, no exercício de suas funções, de entrar nas habitações dos trabalhadores.

As organizações sindicais de todas as profissões e ofícios têm o direito de se federar no plano profissional ou industrial, local, regional, nacional ou territorial. Esse mesmo direito, nas mesmas condições, deve ser reconhecido no plano interprofissional.

III - Representação dos trabalhadores pelas organizações sindicais

As organizações sindicais têm o direito de intervir em defesa dos interesses dos trabalhadores, de examinar, se pronunciar e agir em toda questão que afete os mesmos.

Têm o direito de negociar e concluir contratos coletivos com os empregadores e autoridades públicas, inclusive no serviço público.

Representam os interesses individuais ou coletivos dos trabalhadores em todos os organismos encarregados de tratar das questões que lhes interessam e principalmente da fixação de salários, da proteção do trabalho, da formação profissional, do contrato, do emprego e da demissão.

Nesse sentido nenhuma discriminação deve ser feita entre elas pelos poderes públicos. Devem ter o direito de participar nesses organismos de conformidade com a representação que possuem. No caso da escolha de uma única organização, essa deve recair na mais representativa.

Têm o direito de participar na administração e na direção dos organismos de previdência social e em todos os demais órgãos sociais.

Têm o direito de iniciar ações judiciais em defesa dos interesses dos trabalhadores.

As organizações sindicais devem ser consultadas sobre todas as questões que interessam direta ou indiretamente aos trabalhadores, principalmente durante a elaboração de leis e regulamentos referentes às mesmas.

IV - Garantia do direito de greve

O direito de greve é um direito fundamental dos trabalhadores. Todo trabalhador, qualquer que seja sua profissão, tem o direito de entrar em greve, sem nenhuma limitação. Os trabalhadores e as organizações sindicais têm o direito de adotar qualquer medida para organizar ou apoiar uma greve.

A organização ou a participação numa greve, assim como numa manifestação, não pode ser, em nenhum caso, alvo de penalidades, punições ou medidas repressivas, antes, durante ou após a greve.

V - Atividades sindicais internacionais

As organizações sindicais têm o direito de se filiar à organização sindical internacional de sua preferência, de acordo com a vontade livremente expressa de seus membros.

As organizações sindicais têm o direito de participar nas atividades sindicais internacionais, de cooperar e realizar ações comuns com organizações sindicais estrangeiras ou internacionais, bem como ações de solidariedade para com os trabalhadores e os Sindicatos de outros países. Têm o direito de organizar conferências e reuniões sindicais internacionais.

As organizações sindicais têm o direito de efetuar intercâmbios de delegações e manter, sem obstáculos, relações com as organizações sindicais internacionais ou estrangeiras. Nesse sentido, seus representantes devem dispor dos passaportes e vistos necessários.

As organizações sindicais internacionais têm o direito de manter relações permanentes com as organizações sindicais de todos os países. As organizações sindicais internacionais têm o direito de concluir qualquer acordo com as organizações sindicais interessadas visando enviar delegações e representantes a seus países, remeter-lhes suas publicações, organizar reuniões e conferências sindicais internacionais, assim como organizar a solidariedade e ajuda mútua internacional. Têm o direito de receber as mensalidades provenientes das organizações sindicais nacionais ou regionais.

Todos os trabalhadores gozam dos direitos previstos nesta Carta, sem nenhuma discriminação de profissão, qualificação, idade, sexo, raça, cor, nacionalidade, casta, idioma, opiniões políticas e religiosas.

O Conselho Geral da Federação Sindical Mundial. Varsóvia, 14 de dezembro de 1954

ANEXO H

Estatuto da Confederação Brasileira dos Trabalhadores Policiais Civis¹ (Cobrapol)

Art. 1º. - A CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DOS TRABALHADORES POLICIAIS CIVIS, fundada em 09 de outubro de 1991, constitui-se em pessoa jurídica de direito privado com natureza e fins não lucrativos e duração indeterminada.

Art. 2º. - A Cobrapol tem sua sede jurídica e administrativa em Brasília-DF, com jurisdição em todo território nacional, sendo que o presidente o secretário geral e o Tesoureiro geral devem, preferencialmente, residir em Brasília-DF.

Art. 3º. - A Cobrapol é órgão confederativo de instância superior máxima, representativa das federações e sindicatos de trabalhadores policiais civis, na jurisdição de que trata o artigo anterior.

Art. 4º. - A Cobrapol tem como finalidade:

- I - Organizar, unificar e encaminhar as lutas da categoria a nível nacional, preservando os interesses setoriais;
- II - Unir todos os servidores na luta em defesa de seus interesses e reivindicações imediatas e futuras, no plano econômico, social, cultural e político;
- III - Garantir o avanço organizativo e político da categoria;
- IV - Representar e substituir processualmente os associados em nível estadual, regional e nacional, quando da hipótese de categoria inorganizada em sindicato;
- V - Fortalecer as entidades filiadas, respeitando sua autonomia e modelo de organização, bem como incentivar a sindicalização e a organização de novos sindicatos aonde estes não existam ainda;
- VI - Desenvolver atividades e iniciativas na busca de soluções para os problemas dos servidores, tendo em vista a melhoria de suas condições de trabalho e de vida, agindo sempre na defesa dos interesses populares e na defesa do servidor público de boa qualidade, democratizado e eficiente;
- VII - Promover ampla e ativa solidariedade com as demais categorias de trabalhadores, buscando elevar seu grau de unidade, tanto a nível nacional quanto internacional, e prestar apoio e solidariedade aos povos do mundo inteiro que lutam pela exploração do homem contra o homem;
- VIII - Apoiar todas as iniciativas dos trabalhadores e dos movimentos populares que visem a melhoria e a elevação das condições de vida do povo brasileiro;

¹ Disponível em: <<http://www.cobrapol.org.br/estatuto.asp>>. Acesso em: 30 abr. 2011.

- IX - Incentivar o aprimoramento cultural, intelectual e profissional da categoria policial civil;
- X - Manter contatos, intercâmbios, acordos, convênios e projetos com entidades sindicais ou não em todos os níveis, preservando os princípios da autonomia e independência da confederação;
- XI - Promover congresso, seminário, plenária, encontro, reuniões e outros eventos para aumentar o nível de organização e conscientização da categoria, assim como participar dos fóruns e eventos dos interesses dos servidores e da população usuária dos serviços públicos dos Brasil;
- XII - Implementar a formação política e sindical de novas lideranças e dirigentes da categoria;
- XIII - Representar perante o Governo Federal, estadual e Municipal e às autoridades do Poder Judiciário e do Legislativo os interesses da categoria;
- XIV - Filiar-se quando conveniente a uma entidade nacional e ou internacional de trabalhadores;
- XV - Lutar pela autonomia e liberdade sindical.

SUBSEÇÃO I

Das Filiadas

Art. 5º. - A Cobrapol é entidade democrática, sem caráter religioso nem político-partidário, independente em relação ao Estado e a administração das políticas civis, no âmbito de todo território nacional e fora dele.

Art. 6º. - O número de entidades filiadas é ilimitado.

Parágrafo único - As quais, deverão ter o percentual mínimo de 1/3 (um terço) de associados, dentre os trabalhadores na base territorial.

Art. 7º. - São filiadas a Cobrapol:

- I - Todas as Federações que congregam sindicatos de trabalhadores policiais civis, que por decisão de sua estância deliberativa máxima requeiram sua filiação á Cobrapol, observadas as formalidades legais impostas pelo presente Estatuto e a legislação pertinente, a critério da Diretoria Executiva Nacional; II - Sindicatos e entidades de classes representativas dos trabalhadores policiais civis, de base estadual, que tenham como objetivos precípuos à defesa dos interesses dessa categoria e o aprimoramento da Segurança Pública.

SUBSEÇÃO II

Dos Direitos

Art. 8º. - Observadas as disposições estatutárias e regulamentos da Cobrapol, são direitos das entidades filiadas:

- I - Concorrer a qualquer cargo da Cobrapol, através de sus delegados;
- II - Apresentar à Diretoria Executiva Nacional, e ou ao Congresso Nacional da Cobrapol, propostas, sugestões ou representações de qualquer natureza que demandem providências daqueles órgãos deliberativos;
- III - Recorrer de todas as decisões da Diretoria Executiva Nacional da Cobrapol, ao Congresso Nacional da Cobrapol, imediatamente subsequente a estas decisões.

SUBSEÇÃO III

Dos Deveres

Art. 9º. - São deveres das filiadas:

- I - Cumprir e fazer cumprir este estatuto e seus atos complementares;
- II - Incentivar a solidariedade das categorias representadas;
- III - Fazer-se representar nos congressos da Cobrapol;
- IV - Manter-se em dias com as obrigações financeiras junto a Cobrapol;
- V - Adequar e executar, no âmbito da entidade as políticas de planos e lutas em nível nacional, encaminhada pelas instâncias da Cobrapol;
- VI - Convocar assembléia geral, plenária, seminários ou congresso, para retiradas de delegados ao Congresso da Cobrapol.

Art. 10. - São excluídos automaticamente:

Parágrafo único - As filiadas que solicitarem por escrito a sua exclusão, por decisão de sua instância deliberativa máxima, convocada para este fim e comunicada a Cobrapol com antecedência mínima de 30(trinta) dias.

Art 11. - São órgãos da COBRAPOL

- I - Congresso Nacional da Cobrapol;
- II - Congresso Nacional de Entidades;
- III - Diretoria Executiva Nacional.

Art. 12. - O Congresso Nacional da Cobrapol, delibera sobre todo e qualquer assunto constante da pauta, aprovada no início de seus trabalhos.

Art. 13. - Cabe, exclusivamente, ao Congresso Nacional da Cobrapol:

- I - Decidir em última instância os recursos interpostos às decisões da diretoria Executiva Nacional;

- II - Alterar em todo ou em parte o presente estatuto;
- III - Examinar e aprovar, em última instância, os relatórios financeiros, prestação de contas e previsões orçamentárias, apresentadas pela Diretoria Executiva nacional.

Art. 14. - O Congresso Nacional da Cobrapol é composto por:

- I - 03(três) delegados pela Diretoria de cada entidade filiada;
- II - Todos os membros da Diretoria Executiva nacional da Cobrapol;
- III - Delegados de base:

a) - 01(um) delegado por entidade filiada;

b) Proporcionalmente ao número de sindicalizados, delegados que atendam aos seguintes critérios:

- De 800(oitocentos) a 1.500(um mil e quinhentos) sindicalizados = + 1(mais um);
- De 1.501 (um mil quinhentos e um) a 3.000 (três mil) sindicalizados = + 2(mais dois);
- De 3.001 (três mil e um) a 5.000 (cinco mil) sindicalizados = + 3 (mais três);
- Acima de 5.000 (cinco mil) sindicalizados = + 4 (mais quatro).

§ 1º. - A Assembléia para a escolha de delegados de base do Congresso nacional da Cobrapol, deve atingir, pelo menos, o dobro do número de delegados que tem direito cada entidade filiada;

§ 2º. - Para participar do Congresso Nacional da Cobrapol, como delegado, é obrigatória a apresentação da Convocatória, Ata e Lista de Presença, devendo o nome dos delegados contar na Ata.

Art. 15. - O Congresso nacional da Cobrapol, deverá ser realizado de ano em ano, com data a ser marcado no Congresso anterior.

Art. 16. - As deliberações do Congresso serão adotadas por maioria simples dos delegados presentes em cada plenária.

Parágrafo único - As deliberações referentes aos itens seguintes exigem a aprovação de pelo menos 2/3 (dois terços) dos delegados credenciados e presentes à plenária:

- I - Alteração do estatuto (Art. 13o, item III);
- II - Destituições dos membros da Diretoria Executiva Nacional;
- III - Dissolução da Cobrapol.

Art. 17. O Congresso Nacional da Cobrapol se reunirá, ordinariamente, e extraordinariamente, quando convocada pela Diretoria Nacional ou o Congresso Nacional de Entidades.

Art. 18. - A Diretoria Executiva Nacional da Cobrapol, é constituída de 25 (vinte e cinco) membros efetivos para o mandato de 03(três) anos;

Parágrafo único - Para a primeira diretoria, o mandato de que se trata este artigo, terá início, ato contínuo, à publicação dos nomes dos eleitos no Diário Oficial da União.

Art. 19. - A Diretoria é disposta nos seguintes cargos:

I - Presidente;

II - Vice-Presidente;

III – 2º. Vice-Presidente;

IV - Secretário Geral

V - 1o. Secretário

VI - Tesoureiro Geral

VII – 1º. Tesoureiro;

VIII - Diretor Administrativo;

IX - Diretor Administrativo Substituto;

X - Diretor de Integração Classista;

XI - Diretor de Integração Classista Substituto;

XII - Diretor de Comunicação Social;

XIII - Diretor de Comunicação Social Substituto;

XIV - Diretor de Formação Sindical;

XV - Diretor de Formação Sindical Substituto;

XVI - Diretor de Relações Sindicais

XVII - Diretor de Relações Sindicais Substitutos;

XVIII - Diretor de Assuntos Jurídicos;

XIX - Diretor de Assuntos Jurídicos Substituto;

XX - Diretor de Assuntos Parlamentares;

XXI - Diretor de Assuntos Parlamentares Substituto;

XXII - Diretor de Políticas Sociais;

XXIII - Diretor de Políticas sociais Substituto;

XXIV - Diretor de Segurança Pública;

XXV - Diretor de Segurança Pública Substituto;

CONSELHO FISCAL:

XXVI – 1º. Conselheiro;

XXVII – 2º. Conselheiro;

XXVIII – 3º. Conselheiro;

XXIX – 4º. Conselheiro;

XXX – 5º. Conselheiro;

SUPLÊNCIA DO CONSELHO FISCAL

XXXI - 1º Suplente;

XXXII – 2º. Suplente;

XXXIII - 3º. Suplente;

XXXIV - 4º. Suplente;

XXXV - 5º. Suplente;

§ 1º. - É vedada à acumulação de cargos da diretoria;

§ 2º. - Em caso de vacância, o regimento interno definirá as substituições;

§ 3º. - As atribuições de cada cargo da Diretoria serão definidas no Regimento Interno da Cobrapol, a ser elaborado na forma deste estatuto, e deverá observar o seguinte:

- I - Ao Presidente compete representar a Cobrapol em juízo ou fora dele, podendo delegar poderes a outro diretor;
- II - Ao Vice Presidente compete assumir a Presidência no caso de vacância e ou impedimento temporário ou definitivo do Presidente;
- III - Ao Tesoureiro Geral compete movimentar, com o Presidente, e na falta deste, com o Vice-Presidente as contas da Cobrapol.

Art. 20. - As deliberações das reuniões serão adotadas por maioria simples de votos, exigindo-se o quorum em primeira chamada com todos os componentes, em segunda chamada, com 50% (cinquenta por cento) mais um, e em terceira, com o mínimo de 05(cinco) componentes.

Art. 21. - A Diretoria se reunirá:

- I - Ordinariamente, de 02 (dois) em 02 (dois) meses;
- II - Extraordinariamente, quando convocada pelo Presidente ou pela maioria absoluta de seus membros;

§ 1º . - Compete à reunião ordinária fixar a data e local da próxima reunião extraordinária;

§ 2º. - Compete ao Presidente fixar a data e o local das reuniões extraordinárias, por ele convocadas.

Art. 22. - Qualquer membro da Diretoria, ou a diretoria coletivamente, poderá ser destituída no Congresso nacional da Cobrapol.

SUBSEÇÃO I

Das Atribuições

Art. 23. - Cabe ao Conselho nacional de Entidades:

- I - Fiscalizar o cumprimento deste Estatuto pela Diretoria Executiva da Cobrapol;
- II - Fiscalizar o cumprimento das deliberações tomadas pelo Congresso Nacional da Cobrapol;
- III - Examinar e aprovar, em segunda instância, os relatórios financeiros, prestações de contas e a previsão orçamentária, apresentada pela Diretoria Executiva Nacional.

SUBSEÇÃO II

Da Composição do Conselho Nacional de Entidades

Art.24. - O Conselho Nacional de Entidades é composto pela Diretoria executiva nacional e por um membro de cada entidade filiada.

Parágrafo único - As Entidades filiadas deverão encaminhar a Cobrapol o nome do seu representante no Conselho Nacional de Entidades, eleito em sua instância máxima.

Art. 25. - Cada Federação fundadora terá direito a um voto para eleição da Diretoria da Cobrapol no ato da fundação. O processo eleitoral será definido na Assembléia Geral da fundação, convocada para o dia 09 de outubro de 1.991, em Brasília-DF; e para as eleições subseqüentes seja observado o que dispuser o regimento interno.

Art. 26. - As Diretorias Subseqüentes a primeira serão eleitas pelo Congresso Nacional da Cobrapol, sendo as chapas formadas por delegados ao congresso, com votação secreta e maioria simples.

Art. 27. - Em caso de vacância de toda Diretoria da Cobrapol, o Conselho Nacional de Entidades convocará no prazo máximo de 30 (trinta) dias, a contar da data de vacância, um Congresso Nacional Extraordinário para eleição de uma Diretoria provisória que complementará o mandato da anterior.

CAPÍTULO VII

DA AQUISIÇÃO E ALIENAÇÃO DE BENS ATIVOS PERMANENTES:

Art. 28. - O patrimônio da COBRAPOL é constituído de:

- I - bens imóveis que a COBRAPOL venha possuir;
- II - bens móveis e utensílios que a COBRAPOL venha possuir;
- III- doações e legados recebidos com especificação da COBRAPOL;

Parágrafo único - O patrimônio da entidade só poderá ser onerado ou alienado mediante autorização do congresso Nacional da COBRAPOL.

Art. 29. - Constitui a receita da Cobrapol:

- I - O produto de contribuições financeiras das entidades filiadas;

- II - Os juros provenientes de depósitos bancários realizados pela Cobrapol, bem como, incorporados ao patrimônio;
- III - A renda dos imóveis de propriedade da Cobrapol;
- IV - A renda de doações a Cobrapol;
- V - As subvenções de qualquer natureza;
- VI - As rendas eventuais.

Art. 30. - Os membros da Diretoria da Cobrapol que representam a entidade em transações que envolvam responsabilidades, não são individualmente responsáveis pelos compromissos assumidos em razão de suas funções, salvo hipótese de malversação ao patrimônio.

Art. 31. Os membros da Diretoria não recebem remuneração pelas atividades que desempenham na Cobrapol.

Art. 32. - A Cobrapol poderá ser voluntariamente dissolvida em Congresso Nacional especialmente convocada para este fim.

Parágrafo único - No caso de dissolução, prevista neste artigo, os bens da Cobrapol, pagas as dívidas existentes, serão distribuídas às entidades filiadas, a proporção do número dos seus sócios.

Art. 33. - As entidades filiadas e seus associados não respondem subsidiariamente pelas obrigações da Cobrapol.

Art. 34. - As Entidades contribuirão mensalmente para a Cobrapol com o percentual de 2% (dois por cento) de sua arrecadação mensal bruta.

Art. 35. - Para a filiação na Cobrapol serão exigidos das entidades os editais de convocação para fundação, ata da assembléia de fundação, o registro da entidade em cartório, além de estarem devidamente assentadas no Ministério do Trabalho e possuírem declaração de que não foram impugnadas naquele ministério.

Art. 36. - Os casos omissos serão resolvidos pela Diretoria Executiva Nacional.

Eduardo Monteiro Nery
OAB. 8376/DF.
Advogado

Obs. Este estatuto está registrado e Arquivado sob os N^o00002277 do livro A-03 em 29/10/1991, no 1o. Ofício - Brasília - Registro Civil das Pessoas Jurídicas e está arquivada cópia em microfilme sob o número 00292139.

JANIO BOSCO GANDRA
Presidente.

ANEXO I

Recomendação Nº 02/2010
Ministério Público do Estado do Tocantins

