



UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
Faculdade de Direito e Relações Internacionais
Curso de Direito - FADIR

GUSTAVO ALBERTO PEREIRA DOS ANJOS

**O DIREITO DE GREVE NO ÂMBITO DAS GUARDAS MUNICIPAIS
DO BRASIL**

Dourados - MS
2018

GUSTAVO ALBERTO PEREIRA DOS ANJOS

**O DIREITO DE GREVE NO ÂMBITO DAS GUARDAS MUNICIPAIS
DO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora da Universidade Federal da Grande Dourados, como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito, sob a orientação do Prof. Me. Antonio Zeferino da Silva Júnior.

Dourados - MS



ATA DE DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Aos vinte e oito do mês de novembro de 2018, compareceu para defesa pública do Trabalho de Conclusão de Curso, requisito obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Direito o (a) aluno (a) **Gustavo Alberto Pereira dos Anjos** tendo como título "O Direito de Greve no Âmbito das Guardas Municipais do Brasil".

Constituíram a Banca Examinadora os professores Antonio Zeferino da Silva Junior (orientador), Me. Everton Gomes Correa (examinador), e Esp. Paulo Dias Guimarães (examinador).

Após a apresentação e as observações dos membros da banca avaliadora, o trabalho foi considerado (a) Aprovado.

Por nada mais terem a declarar, assinam a presente Ata.

Observações: _____

Assinaturas:

Me. Antonio Zeferino da Silva Junior
Mestre – Orientador

Me. Everton Gomes Correa
Mestre – Examinador

Paulo Dias Guimarães
Especialista - Examinador

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

A597d Anjos, Gustavo Alberto Pereira Dos
O DIREITO DE GREVE NO ÂMBITO DAS GUARDAS MUNICIPAIS DO BRASIL / Gustavo Alberto Pereira Dos Anjos
-- Dourados: UFGD, 2018.
42f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Antonio Zeferino da Silva Júnior

TCC (Graduação em Direito)-Universidade Federal da Grande Dourados
Inclui bibliografia

1. Direito Administrativo. 2. Direito de Greve. 3. Segurança Pública. 4. Guarda Municipal. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.

AGRADECIMENTO

Aos docentes da Universidade Federal da Grande Dourados, os quais possuíram papel imprescindível em minha formação acadêmica e construção de conhecimento; ao Ministério Público Estadual por ter me despertado o fascínio pela grande área Direito Administrativo; aos amigos e familiares, que são o suporte substancial por trás de toda aspiração profissional: deixo meus estimados agradecimentos, na certeza do determinante caráter que tiveram para a conclusão deste trabalho.

RESUMO

O objetivo deste trabalho está pautado na análise da possibilidade e implicações do exercício de greve pelas guardas municipais, analisando como essas instituições são atualmente reconhecidas no aspecto jurídico para que se identifique as particularidades dessas frente à aplicação do direito. Elaborou-se um apanhado histórico e conceitual dos movimentos grevistas, do desenvolvimento que estes fenômenos, ora considerados como delito, ora como direito, possuem no ordenamento legal, bem como foi abordada a omissão legislativa acerca do tema, além de uma análise diante do princípio da continuidade do serviço público referente às funções necessárias à coletividade. Abordou-se a relação entre o Estado e seu papel no cumprimento da segurança pública, elencando o desenvolvimento histórico de suas instituições para compreender suas atuais configurações, destacando o estabelecimento da atuação e competências das guardas municipais, de modo a observar o atual enquadramento legal e problemáticas envolvidas. Visou-se compreender a relação do direito de greve e seu exercício por órgãos de segurança pública, objetivando explorar os entendimentos jurisprudenciais que estabelecem sua proibição, para, enfim, identificar contrapontos dessa vedação quando colocadas as guardas municipais em papel análogo aos das outras instituições, para assim refletir sobre a necessidade de edição legal acerca do direito de greve pra que seja consolidada a questão.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Direito de Greve. Segurança Pública. Guarda Municipal.

ABSTRACT

The objective of this work is based on the analysis of the possibility and implications of the strike exercise by the municipal guards, analyzing how these institutions are currently recognized in the juridical aspect to identify the particularities of these regarding the application of the law. A historical and conceptual survey of the striking movements was developed, the development that these phenomena, sometimes considered as a crime, sometimes as a right, have in the legal order, as well as the legislative omission on the subject, besides an analysis of the principle of continuity of the public service regarding the essential functions to the community were analyzed. The relationship between the State and its role in the fulfillment of public security was discussed, listing the historical development of its institutions to understand its current configurations, highlighting the establishment of the performance and competencies of the municipal guards, in order to observe the current legal framework and problems involved. The aim was to understand the relation of the right to strike and its exercise by public security organs, aiming to explore the jurisprudential understandings that establish its prohibition, to finally identify counterpoints of this forbiddance while the municipal guards are placed in a analogous role compared to other institutions, so as to reflect on the need for legal editing about the right to strike to consolidate the issue.

Keywords: Administrative Law. Right to strike. Public security. Municipal Guard.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	Greve da Guarda Municipal de Curitiba (2010)	31
FIGURA 2	Greve da Guarda Municipal de São José dos Campos (2016)	32

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
CAPÍTULO I – HISTÓRICO E CONTEMPORANEIDADE DO DIREITO DE GREVE	10
1.1 Apresentação	11
1.2 O desenvolvimento legal dos movimentos paredistas	12
1.3 O exercício da greve no presente ordenamento jurídico	13
1.4 O princípio da continuidade no serviço público e o direito de greve	14
CAPÍTULO II – A EVOLUÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS E DE SUAS ATIVIDADES-FINS	17
2.1 Abordagem inicial sobre o Estado e a Segurança Pública	17
2.2 O desenvolvimento dos órgãos de segurança pública no Brasil	18
2.3 A composição das Guardas Civis Municipais	21
2.4 Enquadramento legal referente às guardas municipais	22
2.5 Problemáticas de competência, identidade e atuação	26
CAPÍTULO III – EXEGESE NORMATIVA E JURISPRUDENCIAL	29
3.1 Uma primeira análise	29
3.2 O entendimento da jurisprudência	32
3.3 A indispensabilidade de edição legal sobre o direito de greve	36
CONSIDERAÇÕES FINAIS	39
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	41

INTRODUÇÃO

O exercício da segurança pública abarca ampla atuação de seus órgãos componentes. O sistema adotado no Brasil busca conjugar a atuação das polícias administrativa e judiciária na contenção da violência, que em alarmante grau, desencadeia cada vez mais uma necessidade de utópica onipresença dos braços armados do Estado para o seu controle. Neste cenário, as guardas municipais, tipicamente vistas como aquelas responsáveis por zelar pela incolumidade dos bens, instalações e serviços das municipalidades, surgem como mais um apoio ao Poder Público na contenção de delitos, visto serem insuficientes os encargos havidos tão somente pelos entes federados e pela União.

Diante da evolução de suas competências e a recente previsão legal que abre o leque destas, volta-se o questionamento para a condição que venham as guardas assumir, em razão de que em muitas localidades já deixaram de ter, nas práticas empregadas, a mera função de guarda patrimonial, para também realizar o patrulhamento ostensivo, tanto no apoio a outras forças, bem como em posição de protagonismo. Levados estes pontos em consideração, surge o debate relativo às implicações e possibilidades do exercício do direito de greve no âmbito destas instituições, em decorrência de cada vez mais se mostrarem como um serviço essencial de segurança pública, que é o que se busca discutir na presente pesquisa.

A abordagem metodológica do trabalho é focada na pesquisa qualitativa, tal como foi utilizado o método de procedimento documental. Buscou-se compreender a doutrina referente ao exercício do direito de greve, na grande área do Direito Administrativo e fazer uma exposição histórico-crítica da construção do que hoje se concebe como Guarda Municipal, de forma a apresentar e compreender os dispositivos normativos que a permeiam, nomeadamente a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e o Estatuto Geral das Guardas Municipais. A partir da contextualização e documental estabelecidas, realizou-se um olhar acerca dos entendimentos jurisprudenciais e doutrinários concernentes ao direito discutido.

Justifica-se a elaboração do trabalho em razão de que, por se tratarem as guardas municipais, como atualmente concebidas, de instituições relativamente novas em relação a outros tradicionais órgãos de segurança pública, o entendimento que se forma pela população e pelos juristas a respeito de suas prerrogativas não está consolidado, e neste ponto o direito de greve é questionável, à medida em que se analisa o caráter essencial dos serviços prestados por essas instituições.

Quanto a divisão deste trabalho, optou-se por delimitá-lo em três capítulos. Primeiramente, há uma conceituação do que seria o direito de greve, com um posterior

detalhamento de seus momentos históricos, do enquadramento legal vigente, sua relação com princípio da continuidade no serviço público e ocorrências no âmbito da segurança pública. A segunda parte do trabalho foca em traçar um panorama histórico das instituições de segurança pública no Brasil, visando compreender a institucionalização legal das presentes guardas civis municipais, suas competências e problemas enfrentados no campo de atuação. O capítulo final destinou-se a demonstrar as dificuldades que o Estado enfrenta para lidar com movimentos grevistas da segurança pública, bem como analisar o entendimento jurisprudencial acerca da possibilidade do direito de greve a ser exercido por guardas municipais e, por fim, refletir sobre a necessidade de regulamentação legal do aludido direito.

CAPÍTULO I – HISTÓRICO E CONTEMPORANEIDADE DO DIREITO DE GREVE

1.1 Apresentação

A origem histórica da palavra “greve” remonta ao terreno plano presente em Paris às margens do Rio Sena, onde foi construída a uma praça denominada “Place de Grève”, um local que serviu como ponto para que trabalhadores desempregados viessem a frequentar em busca de uma atividade laboral, visto que a mão de obra era ali procurada por parisienses que necessitassem de um trabalhador (BRASIL, 2010).

Em uma sinóptica descrição das ocorrências de greves no mundo, a seguir retratadas, Márcio Túlio Viana (2000) traça importantes antecedentes, começando pela fuga dos hebreus para o Egito, visando escapar de trabalhos pesados e humilhantes. Ainda neste local, escultores da tumba de Ramsés III por diversas vezes faziam paralisações, em descontento com o salário *in natura* atrasado, e em razão de serem especializados e não passíveis de substituição. Em Tebas, os construtores do templo de Mut, convencidos por suas mulheres, exigiram dois pães extras por dia e, não atendidos, resolveram parar, o que lhes rendeu o enforcamento. Na Roma do Baixo Império também haviam greves, mormente no serviço público, havendo, todavia, punições.

Em momento anterior ao da ocupação operária urbana, as greves tinham caráter isolado e desorganizado. Nasceram na França por meio de organizações clandestinas e eram violentamente reprimidas. A disciplina imposta nas fábricas ajudou a moldar as lutas operárias, e ainda a história das greves teve contribuição do sufrágio universal, da doutrina social da Igreja e o pensamento socialista da Revolução Russa. Importante marco foi também a greve feminina de tecelãs em 1857 em Nova Iorque, as quais exigiam redução de jornada e salário igual ao dos homens, tendo culminado em violenta repressão e incêndio na fábrica, que tirou a vida de 129 mulheres, evento ocorrido no dia que veio a ser tornar o Dia Internacional da Mulher.

Outro importante marco histórico é a greve de 1º de maio de 1886, hoje Dia Internacional do Trabalho. Diante de usual jornada de 16 horas, os operários em Chicago conseguiram reduzi-la para 8 horas, porém os patrões também reduziram os trabalhos. Iniciando em uma minoritária federação de trabalhadores, uma greve geral foi marcada, que desencadeou mais protestos e mortes. Seguiu-se no dia 4 nova manifestação, em que uma bomba matou 8 policiais e 80 operários, prosseguindo-se inclusive com condenações capitais e perpétuas de líderes sindicais.

No cenário nacional, Márcio Viana cita os quilombos como primeira forma de luta coletiva. Destaca a ocorrência da primeira greve em 1791, com operários na Fábrica de Armas no Rio de Janeiro. Outras ocorrências se deram com a parada dos gráficos das oficinas do Correio Mercantil e do Jornal do Commercio em 1858, o freio de cavalos feito por cocheiros cariocas em 1900 e a primeira greve geral no Rio em 1903, sendo comum na época prisões e espancamentos, com consequentes surtos grevistas.

Durante o período da ditadura militar, as fábricas reforçavam o autoritarismo do Estado, visto que o poder disciplinar dos patrões detinha de apoio velado dos órgãos repressivos. Assim, meras conversas e idas ao banheiro poderiam culminar em punições, de modo que nem se falava em “greve”, e sim “paralisação”, quando havia.

Perpassado o avanço histórico, compreende-se, de acordo com Moraes (2016), como greve o direito de autodefesa exercido por trabalhadores de um ou vários estabelecimentos, de forma organizada, agindo em abstenção coletiva e concomitante da atividade laboral, de modo que interesses determinados sejam defendidos, criando-se um aspecto de imunidade face ao simples fato de não frequentar o trabalho por qualquer circunstância. O autor cita um rol de ações empregadas em situação de greve, das quais se cita o ato de não trabalhar, a atuação de piquetes pacíficos, reivindicações gerais, passeatas, angariamento de fundos, operações “tartaruga”, entre outros.

Tais ações são a evolução de ações coletivas desencadeadas por movimentos de classes da sociedade. Na visão de Alain Touraine (*apud* GOSS; PRUDENCIO, 2004), entende-se como movimento societal aquele que relaciona um conflito social a um projeto cultural, de modo a defender uma visão diferente de valores morais e sua utilização, com base na compreensão de um embate com um adversário social, havendo permanente contestação. Dessa forma, há no sujeito coletivo um chamamento para resistir à dominação social de cujos valores discorda, para que se empregue uma luta pela democratização das relações sociais.

Dahrendorf observa nas sociedades democráticas a abertura política que permite a organização de grupos antagônicos conflitantes, estando de um lado os grupos que detêm a autoridade e de outro, os grupos excluídos desse poder. Mostra, dessa forma, a existência na sociedade da coerção de alguns membros em relação a outros, de modo que o confronto dos grupos de conflito que são formados e suas resoluções promovem a mudança social. Os grupos, assim unidos em interesse comum, passam a possuir uma estrutura, de forma organizada, com um programa ou objetivo, além de uma equipe de integrantes (SCHERER-WARREN, 1989).

A greve, enquadrada como uma forma de movimento social, se dá por ação coletiva, que envolve forma de associação determinada, com nível de dimensão manifesta em mobilização de larga escala, a qual visa mudanças institucionais e culturais através de uma identidade coletiva como ponto estratégico (GOHN, 1997).

Consoante Alexandre de Moraes, as principais características referentes ao direito de greve são as seguintes:

direito coletivo, cujo titular é um grupo organizado de trabalhadores; direito trabalhista irrenunciável no âmbito do contrato individual do trabalho; direito relativo, podendo sofrer limitações, inclusive em relação às atividades consideradas essenciais (CF, art. 9º, § 1º); instrumento de autodefesa, que consiste na abstenção simultânea do trabalho; procedimento de pressão; finalidade primordial: defender os interesses da profissão (greves reivindicativas); outras finalidades: greves políticas, greves de solidariedade, greves de protesto; caráter pacífico (2016, p. 363).

O autor ressalta ser esse um direito autoaplicável, que não pode ser restringido ou impedido pela legislação infraconstitucional, entretanto, pode ser regulamentado. Esclarece que as greves reivindicativas têm por objetivo melhorar as condições de trabalho, que as greves de solidariedade visam o apoio a outras categorias ou grupos reprimidos e que as greves políticas visam almejar as transformações econômico-sociais requeridas pela sociedade.

Torna-se assim necessário entender como ocorreram os momentos em que as mais variadas formas de greve desencadeadas por trabalhadores e sua ocorrência no serviço público foram abarcadas pelas normas jurídicas, para que se chegue à atual compreensão deste fenômeno social e sua aplicabilidade no âmbito da segurança pública.

1.2 O desenvolvimento legal dos movimentos parestas

Consoante Carlos Henrique Leite (2003), a legislação referente ao direito de greve no Brasil tem início com a sua proibição pelo Código Penal de 1890. A Lei nº 38 de 1932, a qual tratava sobre a segurança nacional, conceituou como delito a greve. Omissas foram as Constituições de 1891 e de 1934 a respeito do tema, de forma que o Estado tolerava as greves como um fato de natureza social. À luz da Constituição de 1937, a greve era prevista como recurso antissocial, nocivo ao trabalho e à economia, estando em desacordo com os interesses

da produção nacional. Foi tipificada a greve como crime, através do Decreto-lei nº 431, de 1938, no que versa sobre o incitamento dos funcionários públicos à paralisação coletiva das atividades e o induzimento dos empregados para cessar ou suspender o trabalho por parte dos funcionários públicos. Outrossim, o Decreto-lei nº 1.237 de 1939 previa punições como suspensão, despedida por justa causa e detenção, considerando crime a paralisação do trabalho em caso de perturbação da ordem pública ou contrariedade aos interesses públicos. A Consolidação das Leis do Trabalho de 1943 ainda previa multa para o sindicato que viesse a ordenar a suspensão do serviço.

De acordo com Leite (*ibid.*), a tolerância à greve se inicia com o Decreto-lei nº 9.070 de 1946, em relação às atividades acessórias, porém não as fundamentais. Por sua vez, a Constituição de 1946 reconhece a greve como direito dos trabalhadores, condicionando seu exercício por meio de lei posterior. A Lei de Greve, de nº 4.330/64, prescrevia a ilegalidade de greve em caso de desrespeito a prazos e condições estabelecidos na mencionada lei, em razão de pleitos julgados improcedentes pela justiça trabalhista, por motivos políticos, partidários, religiosos, morais, etc., e com fim na revisão de norma coletiva. A Carta de 1967 assegurava greve aos trabalhadores do setor privado, mais proibia aos serviços públicos e atividades essenciais.

No contexto do regime militar, houve forte repressão de tentativas de greve, e após o auge dessa repressão, somente em no ano de 1978 ocorreram 118 greves. Deste ano, até 1988, o número foi de 2.188 greves, refletindo fortes anseios para o pleno exercício desse direito. Desta forma, o direito de greve veio a ser garantido aos trabalhadores das esferas pública e privada por meio da Constituição de 1988, sucedendo-se pela regulamentação do direito na iniciativa privada por meio da Lei 7.783 de 1989 (BRASIL, 2010).

1.3 O exercício da greve no presente ordenamento jurídico

Em nosso ordenamento jurídico corrente, compreende-se o direito de greve no âmbito dos trabalhadores comuns¹, na estrutura privada, e a greve realizada pelos servidores públicos. No capítulo referente à administração pública, a Constituição Federal de 1988 também reconhece mencionado direito, de modo que, nos dizeres de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, “A Carta de 1988, rompendo longa tradição republicana antagônica à greve de

¹ Inicialmente, a Constituição Federal de 1988 reconhece o direito de greve em seu Art. 9º, *in verbis*: “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”.

servidores públicos, estendeu-lhes o direito de paralisação do trabalho, como pressão legítima para apoiar reivindicações” (2014, p. 427).

No entanto, a Carta Maior enuncia a necessidade, para os servidores públicos, de lei específica² que regulamente o exercício de greve em termos e limites definidos, ou seja, pode-se editar a normatização por meio de lei ordinária. Para Carvalho Filho (2016), caberá à lei federal, uniformemente, enunciar os termos e condições para o exercício do direito, de modo que se constitua como parâmetro para toda a Administração Pública. Não obstante o reconhecimento desse direito, não há ainda normatização que disponha acerca do direito de greve, diante da não atuação legislativa pelo Congresso Nacional, mesmo trinta anos após o início da vigência da atual Constituição.

Cria-se diante dessa inércia, conforme Matheus Carvalho (2017), discussão afeta à natureza jurídica da norma constitucional que determina uma previsão legal para abordar a matéria. Concebendo-se a hipótese de que a norma possui eficácia contida, o direito de greve para o servidor público pode ser usufruído imediatamente, de forma prévia à edição de lei ordinária que verse sobre a temática, detalhando os limites e aspectos do exercício do direito. Por outro lado, havendo o entendimento de que a norma constitucional tem eficácia limitada, mesmo com a disposição expressa do exercício, restringe-se o direito de greve apenas de forma posterior à edição de lei que o regulamente e faça a definição de seus termos.

Houve, assim, a necessidade de o Supremo Tribunal Federal analisar a questão, o qual declarou a omissão legislativa do Congresso, que se furtou de editar lei no tocante à regulamentação do direito de greve dos servidores públicos, deixando de cumprir seu dever constitucional. Decidiu o pleno da suprema corte, analisando os Mandados de Injunção 670, 708 e 712, por maioria, o dever de aplicação, no que couber, da Lei de Greve (Lei n. 7.783/89) e da Lei n. 7.701/88 (normas que regulamentam relações trabalhistas no setor privado), aos servidores do setor público, no que se refere ao direito de greve, enquanto não se edite lei que o regulamente (MARINELA, 2016).

1.4 O princípio da continuidade no serviço público e o direito de greve

O serviço público pode ser conceituado como “toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, com vistas à satisfação de

² A expressão “lei específica” foi incluída através da Emenda Constitucional nº 19/1998, alterando o art. 37, VII da Constituição. Antes da emenda, requeria-se lei complementar para a regulamentação dos termos e limites do direito de greve.

necessidades essenciais e secundárias da coletividade” (CARVALHO FILHO, 2016, p. 436). Os serviços são prestados visando o interesse público, o qual possui supremacia sobre o interesse privado, princípio basilar do direito administrativo em que os interesses da coletividade têm mais importância que os interesses individuais, e assim a administração prezando pelos interesses públicos possui poderes especiais superiores em relação aos particulares. Ainda, os serviços devem ser prestados pelos agentes segundo a legislação determina, e não de acordo com vontades pessoais, o que se conhece como o princípio da indisponibilidade do interesse público (MAZZA, 2016). Mencionados supraprincípios são a base norteadora dos demais princípios no direito administrativo, dentre os quais também se encontra o princípio da continuidade do serviço público.

Entende Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014) ser o princípio da continuidade do serviço público aquele em que o serviço público não pode parar quando o Estado desempenhar funções essenciais ou necessárias à coletividade. Conforme Matheus Carvalho, este princípio reflete a ideia de prestação ininterrupta da atividade administrativa, ligado também ao princípio da eficiência, sendo, desta forma, “exigência no sentido de que a atividade do Estado seja contínua, não podendo parar a prestação dos serviços, não comportando falhas ou interrupções já que muitas necessidades da sociedade são inadiáveis” (2017, p. 83).

O autor fomenta a discussão, então, diante das consequências na execução das atividades do Estado, do confronto deste princípio com o exercício do direito de greve, visto que um movimento grevista interromperia ou tornaria inviável a execução dos serviços públicos, porque desencadearia na ausência dos servidores públicos em suas atividades, o que tende a causar prejuízos para sociedade, principalmente aqueles que dependeriam das atividades paralisadas. Para Carvalho Filho, o princípio alcança qualquer atividade administrativa em razão de que o interesse público não se compatibiliza com descontinuidades e paralisações no âmbito da Administração Pública, desta forma, reflete que “na verdade, o princípio em foco guarda estreita pertinência com o princípio da supremacia do interesse público. Em ambos se pretende que a coletividade não sofra prejuízos em razão de eventual realce a interesses particulares” (2016, p. 107).

O princípio da continuidade pode ser melhor compreendido quando da sua necessidade de aplicação na esfera da Administração Pública concernente aos serviços essenciais, cuja essência é diferenciada diante da veemente necessidade de não interrupção destes. Amauri Mascaro Nascimento, juntamente com Sônia Mascaro Nascimento e Marcelo Mascaro Nascimento fazem importante reflexão a respeito:

Em relação a um posicionamento genérico, pertinente tanto à greve no setor público como nos serviços essenciais, é possível dizer que o principal argumento daqueles que são favoráveis à sua proibição é o da natureza desses serviços. Como serviços públicos e essenciais, não poderiam sofrer solução de continuidade sem prejuízo para a coletividade. Aqueles que a admitem baseiam-se no princípio da igualdade perante a lei, sustentando que não se justificará o tratamento discriminatório do pessoal desses setores. Como se vê, os dois argumentos são poderosos. A autorização da greve, no serviço público e nas atividades essenciais, subordinará interesses da sociedade a interesses de classes. De outro lado, a proibição genérica da greve nesses setores colocará o interesse comum acima do interesse de classe, mas prejudicará o princípio da igualdade (2015, p. 530).

A supremacia do interesse público sobre o particular contrapõe-se, então, ao direito de greve, já que a prestação dos serviços ficaria prejudicada. Ao mesmo passo, o direito essencial dos trabalhadores comuns não pode ser suprimido dos servidores públicos, os quais teriam de receber demasiado desigual tratamento em relação àqueles.

CAPÍTULO II – A EVOLUÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS E DE SUAS ATIVIDADES-FINS

2.1 Abordagem inicial sobre o Estado e a Segurança Pública

O Estado tem como prerrogativa o uso da força coercitiva para que faça garantir a ordem pública e para manter seus interesses. A vontade imposta pelo Estado ocorre numa relação de poder, dando-se muitas vezes com uso da “violência legitimada”, aquela pela qual somente este tem o direito de exercer e monopolizar. Nos ensinamentos de Max Weber, vê-se que,

o Estado consiste em uma relação de dominação do homem sobre o homem, fundada no instrumento da violência legítima (isto é, da violência considerada como legítima). O Estado só pode existir, portanto, sob a condição de que os homens dominados se submetem à autoridade continuamente reivindicada pelos seus dominadores. [...] Existe, por fim, a autoridade que se impõe em razão da “legalidade”, em razão da crença na validade de um estatuto legal e de uma “competência” positiva, fundada em regras racionalmente estabelecidas ou, em outros termos, a autoridade fundada na obediência, que reconhece obrigações conforme ao estatuto estabelecido. Tal é o poder, como exerce o “servidor do Estado” em nossos dias e como exercem todos os detentores do poder que dele se aproximam sob esse aspecto (WEBER, 2011, p. 57-58).

A injustiça social enraizada dentro do próprio Estado cria condições para que a violência, desta vez a elencada como delituosa, comprometa a ordem inicialmente almejada. A insegurança pública, a violência e criminalidade são resultados diretos dessa disparidade social, e são causadas em razão de uma péssima distribuição de renda, a ideologia de consumo, inculcada principalmente nas classes mais jovens, bem como a ausência familiar na condição educadora, o que cria insatisfação individual, falta de sentido existencial, ensejadores de transgressões (BALESTRERI, 2010).

É em razão destes fatores que o Estado necessita valer-se de órgãos mantenedores da segurança no âmbito público. Para além do que se entende acerca das forças armadas voltadas à guerra e garantia de defesa dos estados nacionais, a ordem interna passou também a ser preponderante, sendo preciso que se criassem instituições responsáveis, a nível urbano, pela segurança.

Nesta de função de controle social, as instituições de caráter policial passaram por constante evolução no Brasil, sofrendo modificações no decorrer dos diferentes períodos históricos transcorridos. Assim, para se chegar ao que se conhece hoje como polícia militar e guarda municipal, por exemplo, outras várias denominações, com algumas competências comuns aos dias de hoje e outras distintas, tomaram lugar no cenário da segurança pública no Brasil.

2.2 O desenvolvimento dos órgãos de segurança pública no Brasil

A segurança pública no Brasil possui origem ainda discutida quanto ao seu marco inicial, no pertinente à atividade policial. Pode conceber-se o início através da chegada de Martin Afonso de Sousa, em 1530, com a primeira guarda militar presente no terreno pátrio, que acompanhava o 1º Governador Geral da Província de São Vicente no início do século XVI. De outro norte, entende-se que esse corpo militar não possuiu aspectos que o definissem como polícia, por não atenderem princípios basilares característicos da atividade policial, quais sejam policiar e gerar segurança para a coletividade. Assim, seria apenas com a chegada da família real portuguesa em solo brasileiro em 1808 que se teria um marco inicial da atividade policial, com a reprodução das instituições burocráticas portuguesas no Brasil (MORAIS; SOUSA, 2009).

De acordo com Aulus Eduardo Sousa (2015), remontando ao período colonial brasileiro, o gerenciamento das terras era realizado por um sistema de controle, organização e domínio, bem como a exploração territorial, conhecido como as capitanias hereditárias. Tratou-se de um sistema de administração adotado por Portugal para exercer a divisão latifundiária de ocupação e exploração, em que se dividiam as terras e estas eram doadas pelo governo para um particular, mormente a nobres ou capitães expedicionários portugueses, por meio da “carta de doação”, que assegurava a posse da capitania, e da “carta foral, que visava revestir os donatários com direitos e deveres a serem cumpridos. De posse da capitania, o donatário passava a ter poderes de editar normas de direito municipal, criar municípios, bem como aplicar penas de morte na respectiva jurisdição e criar forças de segurança pública para proteger a propriedade urbana.

Reforça o autor que tal sistema adotado pelo rei português Dom João III enfrentou muitas dificuldades quanto à sua aplicação no território brasileiro, visto que haviam muitos empecilhos para a manutenção das terras, embora tenha sido eficaz para que se garantisse a posse territorial. Além disso, o confronto com indígenas apresentava-se como mais uma

turbação para a manutenção das capitanias, diante da ausência de recursos dos donatários. Essas dificuldades acabaram transformando o sistema de capitanias, as quais foram se tornando províncias administradas por um governador geral, o que se completou definitivamente em 1821.

Com a instalação na cidade do Rio de Janeiro do governo português, a administração colonial sofreu transformações, de modo que se instituiu com o Rei Dom João VI a primeira força militar incumbida da segurança e defesa nacional, visando a proteção fronteiriça e o impedimento da chegada da crise internacional oriunda da Europa. Entretanto, as tropas portuguesas careciam de recursos humanos diante do vasto solo brasileiro, razão pela qual foram alistados escravos e mercenários para o efetivo da “Academia Real Militar”, cuja criação se deu em 1810 e seria um embrião do atual Exército Brasileiro. Até então, havia o citado poder centralizado no monarca que delegava os poderes aos governadores-gerais de província, que contavam com as câmaras municipais integradas pelos “homens bons”, isto é, os juízes, meirinhos, alcaides e as milícias constituídas por quadrilheiros, os quais eram revestidos do encargo de administração justa e organizada das atividades provincianas, estando encarregados também de realizar o emprego da segurança pública e a manutenção da ordem em suas jurisdições provinciais e municípios, e “neste cenário, o poder central era manipulado, tendo em vista que o controle era exercido pela elite derivada dos conceitos de escravidão e ordem social, oriundos da Corte portuguesa instalada no Brasil” (*ibid*, p. 32.).

Claudio Frederico de Carvalho cita os livros das Ordenações Filipinas como importantes fontes jurídicas na enumeração de crimes, penas e disposição de da forma do processo de apuração:

As Ordenações Filipinas deram os primeiros passos para a criação e desenvolvimento de Polícias Urbanas no Brasil, ao disporem sobre os serviços gratuitos de polícia. Esses serviços eram exercidos pelos moradores, sendo organizados por quadros ou quarteirões e controlados primeiramente pelos alcaides e mais tarde, pelos juízes da terra.

No Livro I, das Ordenações Filipinas, em seu título LXXIII, tratava-se da figura dos Quadrilheiros que estavam presentes em vilas, cidades e lugares para prender os malfeitores. Esses “policiais” eram moradores dessas cidades, dentre os quais 20 eram eleitos por Juízes e Vereadores das Câmaras Municipais, sendo ordenado, neste ato, um como Oficial Inferior de Justiça, a fim de representar os demais integrantes, servindo todos gratuitamente durante três anos como Quadrilheiros (CARVALHO, 2005, p. 15).

Todavia, de fato, a garantia da ordem pública e a proteção dos direitos cidadãos, se dá com a família real presente no solo brasileiro. Conforme Moraes e Sousa (2009), com a criação da Intendência-Geral de Polícia da Corte, em 1808, as tarefas de manutenção da ordem e o zelo pelo abastecimento da capital, Rio de Janeiro, passaram a ser exercidas, de modo que os crimes eram investigados e criminosos capturados, inclusive escravos fugitivos. Com amplos poderes, o intendente-geral de polícia, ocupando o cargo de desembargador, além de prender, podia julgar e aplicar penas aos infratores de delitos de menor potencial ofensivo. Acumulava assim o intendente-geral, a função de polícia judiciária e de polícia, de forma que a instituição elencada originou as atuais Polícias Cíveis hoje existentes.

Por sua vez, a Guarda Real de Polícia foi outra instituição criada em 1809, com organização militar, a qual preconcebeu as atuais Polícias Militares, também com amplos poderes para manter a ordem. Sua atuação tinha métodos deveras violentos e brutos perante as ruas e a sociedade, além de ineficazes para o gerenciamento de crises. Assim, fora extinta, e nessa conformidade criou-se o corpo de Guardas Municipais Permanente, que veio, em 1886, a ganhar a denominação de Corpo Militar de Polícia da Corte, e posteriormente, em 1920, foi denominada Polícia Militar (*ibid.*).

Por conseguinte, de acordo com Aulus Sousa,

a linha limítrofe da individualização das forças de segurança pública está naquilo que a história denomina de Estado velho e Estado novo que reforça a reestruturação promovida pelo governo brasileiro a fim de prestar os referidos serviços com maior eficiência e de forma descentralizada (2015, p. 34).

Com a chegada de Getúlio Vargas ao poder, em 1930, consolida-se em 1937 um regime autoritário, em um contexto de inauguração de nova ordem política, com o Estado forte. Um novo papel da polícia passa a ser o de controlar e vigiar grupos políticos dissonantes, como comunistas, judeus e dissidentes políticos, haja vista a centralização estatal e limitação partidária. Há forte reestruturação das polícias, com exoneração de delegados que não fossem de confiança, redefinição de funções e competências, ampliação de poder do Chefe de Polícia. Outro ponto foi o sucateamento das polícias militares, que recebia equipamento, armamento e treinamento do Exército Brasileiro, com tecnologia defasada. (MORAIS; SOUSA, 2009).

Destarte, os destacamentos independentes de segurança pública instalados nas províncias, as quais se tornaram estados federados, denominar-se-iam Polícias Militares por

meio do Estado Novo. Neste sentido, a Constituição Federal de 1934 as insere no contexto de proteção e garantia da ordem pública, dispondo-as como força auxiliar do Exército Brasileiro. Também a Lei Federal 192 de 1936 deu nova organização às funções estaduais das Polícias Militares, para atuarem dentro do território estadual nos tempos de paz, bem como estando sujeitas à convocação do Exército em tempo de guerra (SOUSA, 2015).

Em mais um período, a Polícia, de uma forma geral, é utilizada para a contenção de opositores políticos. Durante o Regime Militar, que vigeu de 1964 a 1985, a repressão e violência foram instrumentos utilizados para cercear a liberdade política, tanto pelas Polícias quanto também pelas Forças Armadas, as quais mantiveram sob subordinação e tutoria as Polícias Militares, com o arcabouço da Constituição Federal de 1967. Com a criação da Inspeção-Geral das Polícias Militares do Ministério do Exército para fazer a supervisão e controle das Polícias Militares, foram estabelecidas normas para regular a organização policial, disposições sobre currículos das academias e programas de treinamento, armamentos, manuais e regulamentos utilizados. Insta também elencar a Lei de Segurança Nacional, a qual legitimava um sistema repressivo e contra as liberdades individuais ao detalhar crimes contra a segurança nacional (*ibid.*).

Finda a Ditadura Militar, inaugura-se um repensamento sobre os antigos moldes que permeavam a segurança pública no Brasil. A consciência de prevenção mostra-se como um recurso viável para a atuação dos órgãos policiais, e não apenas a repressão, de modo que o policiamento tende para um viés mais comunitário. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 abre um novo panorama do Estado, valorizando o enfoque democrático para a busca de soluções e no tratamento para com o cidadão.

2.3 A composição das Guardas Civis Municipais

Embora o reconhecimento consolidador em relação às Guardas Municipais tenha se dado com a Constituição Federal de 1988, suas origens remontam a muito antes da derradeira Magna Carta brasileira. De acordo com Claudio Frederico de Carvalho (2005), registra-se de um Decreto de 13 de maio de 1809 a criação da Divisão Militar da Guarda Real no Rio de Janeiro, o qual homologou a existência das Guardas Municipais Permanentes no Brasil, visto que o Príncipe Regente notara a necessidade de uma instituição policial que resguardasse a segurança e ordem na cidade do Rio de Janeiro e nas províncias. Essa Guarda era subordinada ao Governador de Armas da Corte, comandante da força militar e autoridade policial subordinado ao Intendente Geral de Polícia.

Em seguida, em 14 de junho de 1831, em cada Distrito de Paz foi reorganizado um Corpo de Guardas Municipais, divididos em esquadras, tendo em 18 de agosto do mesmo ano Dom Pedro I abdicado do trono, de modo que durante a Regência Trina, com a lei acerca da tutela do novo imperador e de suas irmãs, edita-se a lei que veio a instituir a Guarda Nacional e extinguir as Guardas Municipais, Corpos de Milícias e Serviços de Ordenanças. Ainda no mesmo ano, em 10 de outubro, foram reorganizados os Corpos de Guardas Municipais Voluntários no Rio de Janeiro e demais províncias³ (*ibid.*).

Relata Carvalho a criação, em 1 de julho de 1842, do Regulamento Geral nº 191 das Guardas Municipais Permanentes no Brasil, a fim de padronizar atuação, patentes e uniformes. O efetivo dessas Guardas, juntamente com voluntários, teve grande atuação nas revoltas internas do país, bem como na Guerra do Paraguai defendendo as fronteiras. Com o Estado Novo de Getúlio Vargas, a Guarda Civil passou a ser incorporada para servir como força auxiliar do Exército. Assim, a autonomia das Guardas Municipais foi cada vez mais sendo perdida em decorrência do espaço que perdiam para as Forças armadas. Após o término da 2ª Guerra Mundial e o advento do Regime Militar, os municípios foram impedidos de tomar conta da segurança pública e as Guardas Municipais sofreram restrições e incorporações:

A Constituição Federal de 1967, seguindo a tradição brasileira, manteve as Polícias Militares como reserva e forças auxiliares do Exército. Entretanto, introduziu uma novidade: a fim de facilitar o controle do aparato policial, extinguiu as Guardas Cíveis e incorporou seus efetivos às Polícias Militares, que passariam a ser as únicas forças policiais destinadas ao patrulhamento ostensivo das cidades e sob tutoria do Exército brasileiro (MORAIS; SOUSA, 2009, p. 8).

A reorganização das Guardas Municipais nas grandes cidades e regiões metropolitanas veio posteriormente a acontecer com o fim do Regime Militar. Novamente, os municípios passaram a ter autonomia para criarem suas respectivas instituições, diante da previsão presente na Constituição Federal de 1988, o que se mantém até os presentes dias.

2.4 Enquadramento legal referente às guardas municipais

³ Por meio da Lei nº 12.066, de 29 de outubro de 2009, instituiu-se o Dia da Guarda Municipal, a ser comemorado no dia 10 de outubro.

A promulgação da Constituição Cidadã inaugura uma nova perspectiva sobre a segurança pública, trazendo no seu bojo a possibilidade de os municípios instituírem seus próprios órgãos de segurança pública. Preconizou a Constituição a competência dos municípios em legislar sobre assuntos de interesse local, bem como organizar e prestar serviços públicos de interesse local (art. 30, incisos I e V), de tal forma que as guardas civis municipais ressurgem com finalidade determinada, que foi a de proteger bens, serviços e instalações municipais. Ao dispor sobre segurança pública, a Constituição de 1988 descentraliza as polícias e suas competências, nos níveis federal, estadual e municipal, prevendo, portanto, além de outras forças, as guardas municipais em seu art. 144 e § 8º:

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

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

[...]

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

Acerca desta disposição, cumpre destacar a modesta inserção da previsão constitucional acerca das guardas municipais, estando à parte do rol dos órgãos de segurança pública elencados nos incisos do artigo exposto. Ainda, a regulamentação teria de ser feita, consoante o §8º, “conforme dispuser a lei”, o que só veio a acontecer muito tempo depois.

Ao tratar sobre a limitação da proteção de bens, serviços e instalações municipais, Aulus Sousa (2015) faz uma reflexão acerca do que se trataria cada um destes itens: os bens poderiam ser conceituados como todas as coisas, imóveis, móveis e semoventes, corpóreas e incorpóreas pertencentes ao Município, sendo os bens públicos, em regra, indisponíveis, inalienáveis e impenhoráveis; as instalações, por sua vez, seriam o patrimônio físico da municipalidade; por fim, os serviços públicos seriam aqueles prestados pela Administração Pública direta ou indireta em prol da população visando satisfazer as necessidades coletivas por meio dos agentes públicos.

Na visão de Vargas e Junior (2010), a Constituição brasileira de 1988, ao prever a criação de guardas municipais, buscou atender interesses das polícias estaduais, deixando de forma obscura e superficial a especificação quanto à organização, funcionamento e atribuições destes órgãos. A ocorrência deste ponto transparece a compreensão de que a segurança pública se focava na competência dos estados, estando os municípios adstritos ao financiamento de equipamentos e cessão de prédios públicos, em momento anterior ao da Carta Magna de 1988. A ampliação da presença dessas instituições foi gradualmente ampliada, em uma concepção mais abrangente de segurança pública, paralelamente à elevação dos níveis de criminalidade e sensação de insegurança.

Esta realidade só veio a ser alterada com a formulação da Lei nº 13,022 de 2014 pelo Ministério da Justiça. A normativa legal contribuiu para garantir que as guardas municipais delineassem de forma mais clara suas atribuições e identidade institucional frente as polícias militares, deixando de limitarem-se ao cuidado de prédios públicos. Neste sentido, esta lei descreve e organiza de forma pragmática quais seriam os serviços de segurança pública a serem desenvolvidos pelo município no atual plano constitucional (KOPITTKKE, 2016).

Enfim, a edição de lei específica, qual seja o Estatuto Geral das Guardas Municipais, em muito contribuiu para que detalhasse e distinguisse atribuições específicas concernentes aos guardas civis. De acordo com Alan Santos Braga,

A lei 13.022/14 atribui um novo olhar sobre as Guardas Civis Municipais atribuindo-as uma normativa geral principalmente relacionadas as suas atribuições e competências gerais e específicas assim como formas de controle interno, comando de carreira, formas de ingresso tornando a carreira como técnica, colocando bem claramente as GCM's como órgãos integrantes da segurança pública brasileira (BRAGA, 2016, p. 63).

Com a nova edição legal, os princípios norteadores de atuação das guardas municipais passaram a ser a proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas; a preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas; o patrulhamento preventivo; o compromisso com a evolução social da comunidade; o uso progressivo da força. Portanto, percebe-se que o papel a ser desempenhado aproxima-se mais a uma perspectiva comunitária de polícia, sendo o caráter repressivo apenas empregado em derradeiro caso.

O Estatuto Geral das Guardas Municipais torna compreensível uma série de competências que vão muito além apenas da proteção de seus bens, serviços e instalações

municipais. Amplia-se o leque de atuação das instituições, por meio do art. 5º de referida lei, as quais passam a ter variadas incumbências:

Art. 5º São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais:

I - zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município;

II - prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais;

III - atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais;

IV - colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social;

V - colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas;

VI - exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei no 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), ou de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal;

VII - proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas;

VIII - cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades;

IX - interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades;

X - estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas;

XI - articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município;

XII - integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal;

XIII - garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas;

XIV - encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário;

XV - contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte;

XVI - desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal;

XVII - auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignatários; e

XVIII - atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local.

Como se vê, trata-se um vasto rol que em muito elucida os encargos atinentes a um novo plano de atuação, o qual confere respaldo jurídico nas ações tomadas pelas guardas dentro das situações agora descritas. A respeito de todas as competências elencadas e do caráter preventivo e ostensivo de policiamento, Alberto Kopittke faz uma reflexão do que elas podem representar:

É dessa forma que a expressão “proteção municipal preventiva” deve ser interpretada e reconhecida, através das 18 competências específicas que a delimitam e que agora devem ser transformadas em novas práticas, projetos e estratégias pelos municípios, de forma integrada e conjunta às estratégias desenhadas pelas polícias militares para cada território (2016, p. 78).

Entretanto, mesmo após a aprovação da Lei Federal 13.022 de 2014, ainda, muitas discussões são feitas nos planos jurídicos, políticos e na sociedade, visto que muitos municípios parecem desconhecer as atribuições e competências das guardas civis municipais, as quais restam prejudicadas em face do grande leque de atuação, o que obstaculiza a prestação de seus serviços à administração municipal e à população, visto que mais segurança poderia ser gerada a uma sociedade que cada vez mais carece desta (BRAGA, 2016).

2.5 Problemáticas de competência, identidade e atuação

Os principais questionamentos acerca do campo de atuação das guardas municipais giram em torno de uma restrita competência para atuar apenas na preservação dos bens, serviços e instalações públicas municipais, como previsto constitucionalmente. De fato, até o advento do retrocitado Estatuto Geral, o *modus operandi* de muitas instituições no Brasil já

extrapolava o mandato constitucional, e neste ponto Vargas e Junior (2010) verificam a conjugação característica de três modos de policiamento e perfis de atuação das guardas.

No primeiro modo, atuariam estes órgãos como polícia municipal, aplicadora da lei, repressora, assumindo funções de policiamento ostensivo em substituição a outras forças, de forma a realizar patrulhamento das ruas e aplicar a lei diante de condutas transgressoras. Em um segundo foco, a guarda municipal seria polícia comunitária, apaziguadora, mediadora, em que atuaria próxima à comunidade, com preferência na atuação preventiva, agindo na manutenção da paz por meio da prevenção e identificação dos delitos. A terceira característica remontaria a uma guarda patrimonial, restrita à vigilância dos estabelecimentos próprios, do espaço público municipal, garantindo a segurança dos usuários e servidores do patrimônio municipal.

Essa última visão acerca da competência das guardas é a que ainda permeia na concepção de grande parte da população, mas muito do que as guardas assimilaram como forma de atuação vem das polícias militares, visto que faltava-lhes referências para instituírem-se, além de que os comandos das várias guardas que foram se criando no cenário pós Constituição de 1988 eram mormente compostos de policiais militares, com uma doutrina já enraizada nos moldes militares.

Frente a essa problemática, encontram-se as guardas municipais em um processo de transição, já que a forma mais primária de policiamento baseada na repressão entrou em descrédito, surgindo assim um novo grupo profissional. O que se configura é um isomorfismo institucional em que as jovens instituições possuem como modelo antigas organizações para se espelharem, isto é, são grandes as influências das polícias militares, que já ostentam tradição na segurança pública, as quais simbolizam o padrão singular de conformidade à disposição (JUNIOR; ALENCAR, 2016).

Um outro aspecto que cria divergências para a atuação das guardas diz respeito à nomenclatura correta para suas designações. Conforme o Parágrafo único da Lei 13.022 de 2014, “é assegurada a utilização de outras denominações consagradas pelo uso, como guarda civil, guarda civil municipal, guarda metropolitana e guarda civil metropolitana”, entretanto, uma tendência notada é a utilização do nome “polícia municipal”, o que se torna alvo de muitas críticas e inclusive alvo de ações judiciais, como no caso da cidade de São Paulo, em que a justiça concedeu liminar vedando a modificação do nome de Guarda Civil Metropolitana para Polícia Municipal.

Há também o Projeto de Lei nº 5488, que visa alterar o Estatuto Geral das Guardas Municipais, para que estas também possam utilizar a denominação “polícia municipal”, já

havendo sido aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça. Embora haja resistência a essa possibilidade, principalmente oriunda das polícias militares, muito porquanto a ideia que se tem acerca de sua atuação esteja restrita à previsão constitucional, algumas guardas já vem adotando tal nomenclatura ou ao menos ostentando esta denominação para identificação, como é o caso, por exemplo, de Fortaleza, Holambra-SP, Santo Antonio da Posse-SP e Campo Grande-MS, que em outubro de 2018 teve projeto de lei aprovado na sua Câmara de Vereadores, alterando o nome de sua guarda municipal⁴.

⁴ Disponível em: < <https://www.correiodoestado.com.br/cidades/campo-grande/guarda-passa-a-ser-oficialmente-policia-municipal-com-380-armados-nas/339249/>> Acesso em 01 nov. 2018.

CAPÍTULO III – EXEGESE NORMATIVA E JURISPRUDENCIAL

3.1. Uma primeira análise

Compreendendo todo o contexto que envolve o direito de greve, vê-se que, na realidade, falta eficácia às proibições impostas no que tange ao direito de greve exercido pelos servidores que compõem os serviços essenciais. Neste rol, em que se encontram as instituições de segurança pública, sejam civis ou militares, são noticiados vários casos, no país, de movimentos que, quando não denominados propriamente como greve, a ela se assemelham (como os casos de motim, aquartelamento, suspensão de atividades etc.), e afrontam uma impotente repreensão jurídica. Por vezes, acordos são realizados de modo a não punir os grevistas judicialmente, tampouco com desconto salarial. Retratando esta situação fática, cabe destacar o que pondera Carvalho Filho ao tratar dessa ineficácia:

A verdade é que reina verdadeiro caos sobre o tema. Várias greves de servidores, algumas com a duração de semanas e até de meses, não acarretaram qualquer efeito pecuniário ou funcional para os grevistas, parecendo mesmo que, em algumas oportunidades, o Governo teve que se curvar à força e às exigências do movimento. Foram noticiadas, inclusive, greves de magistrados, de policiais, de fiscais e de outras categorias em relação às quais o movimento grevista pareceria esdrúxulo e incompatível com as relevantes funções de seus agentes. O ideal é que o Poder Público diligencie para que seja logo editada a lei regulamentadora da matéria, porque toda a confusão sobre o assunto tem emanado da lamentável e inconstitucional inércia legislativa. Com a lei, evitar-se-iam os abusos cometidos de parte a parte, abusos estes que acabam respingando sobre quem nada tem a ver com a história – a população em geral – que, a despeito de sua necessidade, permanece sem a prestação de serviços públicos essenciais, como previdência social, assistência médica, educação e justiça, entre outros. (CARVALHO FILHO, 2016, pp. 937-938).

Retrato disso são as variadas greves deflagradas por policiais civis, militares, bombeiros e agentes penitenciários, mesmo sob vedação, que não sofrem a represália estatal pressuposta, mesmo diante de jurisprudência fixada⁵. Um recente exemplo, de ampla divulgação e destaque na mídia nacional, foi a greve de policiais militares e civis deflagrada no final de 2017 no Rio Grande do Norte. Conforme veiculado pela Rede Globo de

⁵ Conforme tese firmada no julgamento do Recurso Extraordinário nº 639.456/RJ, pelo Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal, com Repercussão Geral, ao discutir a possibilidade de desconto dos vencimentos dos servidores públicos em relação aos dias não trabalhados em razão de greve e falta de norma que regulamente o direito, “A administração pública deve proceder ao desconto dos dias de paralisação decorrentes do exercício do direito de greve pelos servidores públicos, em virtude da suspensão do vínculo funcional que dela decorre, permitida a compensação em caso de acordo. O desconto será, contudo, incabível se ficar demonstrado que a greve foi provocada por conduta ilícita do Poder Público”.

comunicação, através do site G1⁶, os policiais reivindicavam o pagamento de salários e melhores condições de trabalho, o que acarretou aumento na onda de violência no estado, tendo a Justiça considerado o movimento ilegal e ordenado a prisão de quem viesse a incitar a paralisação. Todavia, não houve nenhuma punição aos grevistas, de forma que houve a anistia dos policiais, e o governo do estado comprometeu-se a não adotar nenhuma medida punitiva nos âmbitos administrativo e jurídico, bem como encarregou-se de promover conciliação judicial para extinguir os processos abertos.

Abre-se, desta maneira, precedente para que situações do mesmo gênero ocorram em futuras demandas paradedistas, na medida em que o Poder Público abdica de acoimá-las no intuito encerrar as greves e evitar o caos que se instala diante da ausência da prestação dos serviços de segurança pública.

No meio militar, é notória a inviabilidade do exercício do direito de greve, inclusive sendo proibida, e, de igual forma, a constituição de sindicatos. Essa proibição ocorre de forma clara com a previsão disposta na Constituição Federal de 1988:

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

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

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

Em contraponto a essa previsão, a despeito da forte influência militar exercida no âmbito das guardas municipais, conforme explanado no capítulo anterior, embora dentro de um ambiente em que se faça presente o respeito à hierarquia e disciplina, não se tratam as guardas municipais, ao contrário das Forças Armadas e das Forças Auxiliares - regidas inclusive pelos Códigos Penal Militar e de Processo Penal Militar - de instituições militares, o que se clarifica com a Lei 13.022 de 2014:

Art. 14. Para efeito do disposto no inciso I do caput do art. 13, a guarda municipal terá código de conduta próprio, conforme dispuser lei municipal.

⁶ Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2018/01/policiais-encerram-paralisacao-e-rn-assina-acordo-com-concessoes.html>> Acesso em 22 out. 2018.

Parágrafo único. As guardas municipais não podem ficar sujeitas a regulamentos disciplinares de natureza militar.

Não sendo, portanto, militares, os guardas municipais podem desfrutar do direito à sindicalização, haja vista que não há vedação legal para tal. Sinteticamente, constitui o direito à sindicalização o permissivo legal para o servidor aderir ao sindicato que represente sua categoria profissional, tendo como principal objetivo a sua utilização como instrumento de pressão para demandas sociais econômicas, cuja previsão se encontra no art. 37, inciso VI da Constituição brasileira de 1988⁷ (MARINELA, 2016).

A paralização das atividades, no anseio de melhores condições laborais, melhores equipamentos e remunerações mais satisfatórias é, do mesmo modo, fenômeno que se replica no âmbito dos guardas civis municipais. A ocorrência de greves dos servidores dessas instituições não é, desta forma, menos recorrente e alvo de discussão, já que se verifica seu acontecimento em múltiplas municipalidades:



FIGURA 1 – Greve da Guarda Municipal de Curitiba (2010)⁸

Fonte: Gazeta do Povo

⁷ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

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

⁸ Disponível em: < <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/greve-da-guarda-municipal-entra-no-terceiro-dia-com-nova-passeata-9sde7syphkjzyp41soepztkcu/> > Acesso em 30 out. 2018.



FIGURA 2 – Greve da Guarda Municipal de São José dos Campos (2016)⁹

Fonte: Radio Piratininga

Diante da situação fática incontroversa de que as greves vêm usualmente sendo exercidas por meio dos sindicatos representativos de categorias da segurança pública civil, rol em que se encontram as guardas municipais, cabe tecer algumas considerações a respeito das decisões e interpretações jurisprudenciais atinentes à discutida temática.

3.2 O entendimento da jurisprudência

Entende o Supremo Tribunal Federal, em razão de que os servidores públicos atuantes na segurança pública possuem tratamento diferenciado, ser vedado o direito de greve em qualquer forma ou modalidade para estes. Inicialmente, o Supremo compreendeu serem as atividades exercidas por policiais civis análogas as dos militares, em razão do exercício público essencial por grupos armados¹⁰. A partir dessa perspectiva, e expansão analógica, essa concepção ampliar-se-ia também aos guardas municipais. Importante observar, acerca da temática, o voto do Ministro Alexandre de Moraes no Recurso Extraordinário com Agravo

⁹ Disponível em: < <https://www.radiopiratininga.com.br/guarda-civil-municipal-de-sao-jose-dos-campos-anuncia-paralisacao-por-tempo-indeterminado/> > Acesso em 30 out. 2018.

¹⁰ Agravo regimental em mandado de injunção. 2. Omissão legislativa do exercício do direito de greve por funcionários públicos civis. Aplicação do regime dos trabalhadores em geral. Precedentes. 3. **As atividades exercidas por policiais civis constituem serviços públicos essenciais desenvolvidos por grupos armados, consideradas, para esse efeito, análogas às dos militares. Ausência de direito subjetivo à greve.** Precedentes. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (MI 774 AgR, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 28/05/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-125 DIVULG 27-06-2014 PUBLIC 01-07-2014) (grifado).

(ARE) nº 654432/GO, com Repercussão Geral, o qual dispõe a respeito do tratamento legal para com estes servidores:

A Segurança Pública é privativa do Estado e, portanto, tratada de maneira diferenciada pelo texto constitucional. E é diferenciada para o bônus e para o ônus, pois, no momento em que há a opção pelo ingresso na carreira policial, a pessoa sabe que estará integrando uma carreira de Estado com regime especial, que possui regime de trabalho diferenciado, por escala, hierarquia e disciplina, existentes em todos os ramos policiais, e não somente como se propala na polícia militar, aposentadoria especial [...], porte de arma para poderem andar armados 24 horas por dia, ao mesmo tempo em que têm a obrigação legal de intervir e realizar toda e qualquer prisão de alguém em situação de flagrante delito. Ressalte-se que todas as demais pessoas, inclusive autoridades públicas do Judiciário e do Ministério Público, têm a faculdade de efetuar prisões em flagrante, ou seja, “podem”, enquanto os integrantes das carreiras policiais “devem”.

Mais adiante, em seu voto, expressa o Ministro:

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

O Ministro do Supremo, assim, questiona a compatibilização do Direito de Greve com a penosa carreira de Estado que é seu braço armado, que deve manter hierarquia e disciplina, sem que se possa colocar em risco a segurança pública e a paz social. Também pensa ser incompatível com este direito os atos de se realizar intervenções e prisões em situação de flagrância, com a continuidade do exercício integral das funções do *Parquet* e a continuidade da jurisdição criminal pela Polícia Judiciária. Isto tudo por enunciar que as carreiras policiais constituem carreira diferenciada, com direitos e deveres diferenciados.

Assim, no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 846854, com Repercussão Geral, de Relatoria do Ministro Luis Fux, em que se tratava acerca da competência da Justiça do Trabalho para julgar caráter abusivo de greve de guardas municipais em regime celetista,

fixou-se na ementa as mesmas vedações elencadas anteriormente também às guardas municipais:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. DIREITOS SOCIAIS. COMPETÊNCIA PARA O JULGAMENTO DA LEGALIDADE DE GREVE DE SERVIDORES PÚBLICOS CELETISTAS. JUSTIÇA COMUM. FIXAÇÃO DE TESE DE REPERCUSSÃO GERAL.[...] As Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, CF), pelo que se submetem às restrições firmadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 654.432 (Rel. Min. EDSON FACHIN, redator para acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 5/4/2017) [...].

Desta forma, a jurisprudência denota enxergar a guarda municipal como uma carreira policial, principalmente no tange ao ônus advindo de tal condição, quer seja para haver a proibição do exercício do direito de greve. Ocorre que, se for de fato considerada uma carreira diferenciada, tanto para “o bônus e para o ônus”, como citado pelo voto no Ministro Alexandre Moraes, acompanhado pela maioria, urge plenamente a necessidade de que esse bônus também seja garantido.

Ora, por um lado, reconhece-se que as guardas municipais são polícia o suficiente para lhes serem vedadas o usufruto do direito de greve, em que a atividade de segurança pública exercida por estas é essencial para o atendimento de necessidades inadiáveis da população. Já, por outro lado, a elas não se cria previsão normativa para a garantia de direitos como a aposentadoria especial e maior flexibilização do porte de armas, em razão de que atuariam apenas como conservadoras do patrimônio público municipal e não como executoras de policiamento.

A ocorrência deste ululante contraponto ocorre justamente pela concepção não acordada do papel institucional a ser desempenhado pelas guardas municipais. Verifica-se que aceção restritiva a apontada na Constituição Federal de 1988 ainda se faz presente na doutrina contemporânea:

No regime estabelecido pela Constituição Federal de 1988, as Guardas Civis Municipais (GCMs) não exercem nem polícia administrativa nem polícia judiciária, tendo sua competência restrita à conservação do patrimônio público municipal. [...] Importante destacar, porém, que diante da escalada da violência em nosso país, a Lei n. 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento) autoriza o porte de arma de fogo por

integrantes das guardas municipais somente em dois casos: a) das capitais dos Estados e dos Municípios com mais de 500.000 habitantes, nas condições estabelecidas no regulamento da lei; b) dos Municípios com mais de 50.000 e menos de 500.000 habitantes, quando em serviço (MAZZA, 2016, p. 489).

[...] os constituintes recusaram várias propostas no sentido de instituir alguma forma de polícia municipal. Com isso, os Municípios não ficaram com qualquer responsabilidade específica pela segurança pública. Ficaram com a responsabilidade por ela na medida em que, sendo entidades estatais, não podem eximir-se de ajudar os Estados no cumprimento dessa função. Contudo, não se lhes autorizou a instituição de órgão policial de segurança, e menos ainda de polícia judiciária. A Constituição apenas lhes reconheceu a faculdade de constituir Guardas Municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. (SILVA *apud* LENZA, 2015, p. 1606-1607).

Este fenômeno é compreendido se observado que, até 2014, as demais forças de segurança pública já possuíam regulamentação legal, enquanto que as guardas municipais, ainda que autorizadas pela Constituição, não estavam regulamentadas. Assim, era corriqueiro que cada município, na ausência de uma norma geral definidora do tema, apenas tinha como espelho outros municípios, criando lacunas acerca das competências e direitos de cada instituição, haja vista não haver um norte geral para a municipalização da segurança pública (SOUZA, 2015).

A falta dessa concepção ampla sobre a atuação das guardas municipais, portanto, é a que vem a gerar desigualdade para com as demais instituições, mostrando-se a supressão do direito de greve como um grande reflexo disso, ao passo em que, partindo da premissa que deve ser vedado esse direito às guardas municipais em razão de serem instituições de segurança pública de serviço essencial, as quais não pode sofrer paralização em razão do eminente prejuízo à sociedade, também deveriam ser garantidos direitos análogos aos assegurados às polícias militares e civis, por exemplo.

A disparidade fica evidente quando da concessão do porte apenas em serviço no caso de municípios com mais de 50.000 e menos de 500.000 habitantes. Explicando, se a carreira em voga é diferenciada, sendo “a única carreira de Estado em que seus integrantes saem todos os dias de casa [...] sabendo que a qualquer momento poderão morrer”, nas palavras do Ministro no ARE 654432, por que então refrear direitos e suprimir benefícios a uma

instituição que cada vez mais atua no patrulhamento de rua, agindo no confronto da violência habitual?

O mesmo ocorre em relação à aposentadoria especial, benefício garantido aos servidores públicos que trabalhem em condições danosas à saúde e à integridade física, o que é assegurado aos policiais. Já um guarda civil municipal, para pleitear tal direito, necessita socorrer-se à via judicial, em razão de não haver norma que claramente o garanta, o que configura mais um percalço enfrentado e reflete o tratamento desigual (BRAGA, 2016).

De acordo com Licínia Rossi Dias, no plano da igualdade material o que se busca é “diminuir as desigualdades sociais, conferindo proteção jurídica especial a parcelas da sociedade que costumam, ao longo da história, figurar em situação de desvantagem” (2012, n.p). Por esta razão é que a Constituição Federal visa proteger determinados grupos que mereçam tratamento diverso através de medidas compensatórias, para que haja uma igualdade de oportunidades. Conforme a autora, é necessário que três regras sejam aplicadas para que não se fira o princípio da isonomia constitucionalmente previsto: “a) identificação do fator de desigualação ou exclusão; b) verificar a existência de correlação lógica entre o fator de exclusão e o tratamento jurídico diferenciado; c) analisar se esta correlação lógica está em conformidade com o sistema constitucional” (*ibid., loc. cit.*).

Utilizando-se destes preceitos para se considerar a vedação do direito de greve pelos guardas, verifica-se que o fator de exclusão não se compatibiliza com a norma para que esteja estabelecida a igualdade material: primeiramente, identifica-se o fator de desigualdade no fato de que, ao exercerem atividade de cunho policial, as guardas municipais não podem interromper seus serviços por meio do exercício de greves; em seguida, este fator de exclusão não estabelece correlação com tratamento jurídico diferenciado, pelo fato de que direitos como o pleno porte de armas de fogo de calibre de uso permitido e a aposentadoria especial não estão estabelecidos; por fim, chega-se a ótica de que a isonomia prevista constitucionalmente não está sendo cumprida, visto que a não há bônus reparatório em razão da necessidade de renúncia de um direito.

3.3 A indispensabilidade de edição legal sobre o direito de greve

Em sua consagrada obra, “O Espírito das Leis”, Montesquieu (1996) define que a lei é a razão humana, porquanto governa todos os povos da terra, sendo as leis políticas e civis casos particulares de aplicação desta razão. Assim, devem as leis estar o mais próximo possível do povo para o qual foram feitas, relacionando-se com a natureza e o princípio do

governo que foi estabelecido, sendo relativas ao aspecto geográfico do país, ao modo de vida dos povos, ao grau de liberdade suportado por sua constituição, aos costumes, modos, ideais, etc. Por isto, as leis devem se relacionar entre si, e também ter relação com suas origens, com o objetivo do legislador e a ordem das coisas para as quais foram criadas.

A lei não é, pois, instrumento de opressão e coerção, mas sim uma forma de solidariedade ao ser humano, cujo papel é o de orientar, guiar, informar, ou seja, seu papel é informativo, de modo a fornecer respostas de como se deve proceder diante das diversas situações (CUNHA, 2012). É penoso, desta forma, conceber que, estando uma Constituição estabelecida, possa um direito sofrer tantos obstáculos para ser exercido em razão da mora do legislador para regulamentá-lo.

A omissão legislativa declarada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal em relação ao dever constitucional para edição de lei que verse sobre o direito de greve dos servidores públicos e sua consequente decisão de aplicar a lei de greve vigente para os trabalhadores privados, no que couber, ao serviço público, foi de suma importância e necessidade para que se houvesse o cumprimento do direito que a Constituição Federal assegurou, em um mínimo respaldo garantidor de seu exercício.

Sem embargo, esta omissão legal continua a ser prejudicial, visto ser a medida do Supremo não plenamente suficiente para cumprir o real espírito daquilo que a Constituição visou garantir. A realidade da esfera privada é outra, não perfeitamente equivalente à do serviço público, no qual há toda uma principiologia determinada essencialmente fulcrada naquilo que a lei determina.

Há ainda maior contraste quando se trata do serviço público de segurança pública, no qual o Supremo também necessitou exarar suas deliberações. Havendo posicionamento consolidado pela jurisprudência de que as instituições do Estado de caráter policial são o braço armado deste, e se encarregam da ordem pública e paz social, de modo que as greves lhes são vedadas, com aplicação subsequente do entendimento às guardas civis municipais, resta por fim encerrar o nebuloso papel que estas teriam como integrantes da segurança pública.

Desta forma, observa-se ser primordial que o Poder Legislativo aja no intuito de estabelecer ato normativo que venha definir a regulamentação do direito de greve no serviço público (cumprindo, mesmo que tardiamente, o intuito do art. 37, inciso VII da Constituição Federal) e, principalmente, delibere a respeito da sua possibilidade de ocorrência ou não no plano de instituições de segurança pública.

Mais do que isso, no intento de cristalizar as atribuições exercidas pelas guardas municipais, mostra-se amplamente necessário que estas sejam incluídas no rol de órgãos previstos nos incisos do art. 144 da Carta Maior, por meio de Emenda Constitucional, amalgamando o direito à presente realidade, em razão da evolução de suas competências, transcritas no Estatuto Geral das Guardas Municipais, fator que contribuiria profundamente no estabelecimento e reconhecimento de seus direitos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A greve deve ser compreendida como um direito fundamental do trabalhador, em que este busca defender interesses que por muitas vezes poderão oferecê-lo um melhor ambiente de trabalho e justa remuneração. Esse direito deve ser observado tanto nas esferas privadas quanto públicas, visto que a igualdade necessita ser ao máximo ser assegurada. O serviço público possui suas peculiaridades, sendo que de forma clara a supremacia do interesse público e a indisponibilidade deste constituem o sustentáculo da principiologia do direito administrativo.

Todavia, a imposição destes princípios não deve ser indiscriminadamente aplicada, à medida em que direitos foram conquistados. De outro lado, observa-se que a Administração Pública possui atividades de caráter ininterrupto, razão pela qual pará-las viria a oferecer riscos à população que dela necessita, e dentre os vários serviços prestados considerados essenciais, a segurança pública mostra-se como o instrumento ao qual o Estado recorre para que se mantenha a ordem, a tão buscada paz social. A interrupção dos serviços de segurança pública, portanto, eleva os riscos corridos pelos cidadãos, em face dos mais bárbaros níveis de criminalidade, que, já em difícil nível de contenção, possam se alastrar.

Nesse panorama, verifica-se a presença de uma instituição que não mais reflete aquela idealizada no contexto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Embora ainda preserve o caráter de vigilância sobre os bens, serviços e instalações do município, a Guarda Municipal atualmente constitui-se com um órgão de expandidas atribuições, encontrando-se já no confronto contra a criminalidade tradicionalmente combatida por outros órgãos de segurança pública.

Reconhecer que tal instituição atua juntamente aos demais em atividade de caráter policial pode ser valoroso para fortalecer sua identidade frente à população e ao mundo jurídico. Contudo, o reconhecimento não pode advir somente para o ônus, na questão discutida sobre sua vedação ao exercício do direito de greve. Deve ser integral, abarcando os aspectos negativos e, por certo, os positivos, quando da atuação na segurança pública.

Nesse viés que se questiona a necessidade de estabelecimento da igualdade material em relação às guardas municipais para com as outras instituições, mormente as polícias civis e militares. Somente equiparando-as é que se poderia garantir proteção jurídica isonomicamente justa às guardas municipais, carentes do respaldo legal para que faça uso apropriado de seus direitos.

A atuação do legislador que, por 30 anos passados desde a promulgação da Constituição, não age para editar lei regulamentadora e que defina limites para o direito de greve no setor público, desponta como ponto chave na consolidação deste fundamental direito, tal como já o é para os trabalhadores privados. Ainda mais necessário é o fim da omissão legislativa declarada para que se regulem a respeito dos serviços públicos de continuidade imperativa e para que se dedique especial atenção à segurança pública, em razão de todo o diferencial na prestação de serviços e particularidades em que suas instituições atuam.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALESTRERI, Ricardo Brisolla. Um novo paradigma de segurança pública. In: COSTA, Ivone Freire; BALESTRERI, Ricardo Brisolla (orgs.). **Segurança pública no Brasil: um campo de desafios**. Salvador: EDUFBA, 2010.

BRAGA, Alan Santos. **Desvendando as guardas civis municipais: entendendo sua organização hierárquica, estruturação, ações e formas de custeio e financiamento**. 1. ed. Salvador: Edição do autor, 2016.

BRASIL. Lei n. 13.022, de 8 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 ago. 2014. Edição extra, p. 1.

_____, Câmara dos Deputados. **Conheça a história do direito de greve no Brasil**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/150831-CONHECA-A-HISTORIA-DO-DIREITO-DE-GREVE-NO-BRASIL.html>> Acesso em 05 out. 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 5 out. 1988.

CARVALHO, Claudio Frederico de. **O que você precisa saber sobre Guarda Municipal e nunca teve a quem perguntar**. Curitiba: s.n., 2005.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 4. ed. Salvador: JusPODIVM, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 30. Ed. São Paulo: Atlas, 2016.

CUNHA, Alexandre Sanches. **Introdução ao estudo do direito**. São Paulo: Saraiva, 2012.

DIAS, Licínia Rossi Correia. **Direito administrativo I**. São Paulo: Saraiva, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 1997.

GOSS, Karine Pereira; PRUDENCIO, Kelly. O conceito de movimentos sociais revisitado. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**. V. 2, N. 1 (2), jan.-jul. 2004, p. 75-91. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/download/13624/12489>> Acesso em 10 set. 2018.

JUNIOR, Almir de Oliveira; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira. Novas polícias? Guardas municipais, isomorfismo institucional e participação no campo da segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública** v. 10 n. 2, ago-set. 2016, p. 24-34. Disponível em: < <http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/692/236>> Acesso em 10

out. 2018.

KOPITTKE, Alberto. Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação. **Revista Brasileira de Segurança Pública** v. 10 n. 2, ago-set. 2016, p. 72-87. Disponível em: <<http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/695/239>> Acesso em 10 out. 2018.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. A greve do servidor público civil e os direitos humanos. Rio de Janeiro: **Revista Forense**, V. 99, N. 368, jul. 2003, p. 47.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 19. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2015.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 10. Ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis**. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 32. Ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MORAIS, Maria do Socorro; SOUSA, Reginaldo Canuto de. **Polícia E Sociedade**: uma análise da história da segurança pública brasileira. 2009. V jornada internacional de Políticas Públicas. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/PODER_VIOLENCIA_E_POLITICAS_PUBLICAS/POLICIA_E_SOCIEDADE_UMA_ANALISE_DA_HISTORIA_DA_SEGURANCA_PUBLICA_BRASILEIRA.pdf>. Acesso em 12.set. 2018.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. NASCIMENTO, Sônia Mascaro; NASCIMENTO, Marcelo Mascaro. **Compêndio de direito sindical**. 8. ed. São Paulo: LTr, 2015.

SOUSA, Aulus Eduardo Teixeira de. **Guarda Municipal**: A Responsabilidade dos Municípios pela Segurança Pública. Curitiba: Juruá, 2015.

VARGAS, Joana Domingues; JUNIOR, Almir de Oliveira. As guardas municipais no Brasil: Um modelo de análise. **Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, [S.l.], v. 3, n. 7, p. 85-108, jan. 2010. ISSN 2178-2792. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7201/5780>>. Acesso em: 18 out. 2018.

VIANA, Márcio Túlio. Conflitos coletivos do trabalho. **Revista do TST**. v. 66, n. 1, jan.-mar. 2000, p. 116. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/84842/010_viana.pdf?sequence=1>. Acesso em: 01 nov. 2018.

WEBER, Max. **Ciência e Política**: duas vocações. 18. Ed. São Paulo: Cultrix, 2011.