PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2004
(Do Sr. Deputado WLADIMIR COSTA)

**Dá nova redação ao inciso IV do parágrafo
3º do art. 142 da Constituição Federal.**

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Artigo único. O inciso IV do parágrafo 3º do art. 142 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“IV – ao militar, nos termos e limites definidos em lei, são garantidos o direito à livre associação sindical e o direito de greve e de outras formas de manifestação coletiva;” (NR)

JUSTIFICAÇÃO

No mundo contemporâneo, em que os direitos humanos estão profundamente enraizados na mentalidade dos governantes e governados, para não dizer sacralizados, tal o valor que assumiram a partir da segunda metade do século XX, mesmo depois dos ventos de nossa redemocratização, consolidada pela Carta Magna

de 1988, governados há em nosso País que não podem ter pleno o exercício desses direitos. Estamos a dizer dos membros das Forças Armadas e das Forças Auxiliares.

Na justificação que se segue, perceber-se-á que o direito à sindicalização, a esses brasileiros negado, e, subseqüentemente, à greve e a outras manifestações de carácter coletivo, são direitos humanos inalienáveis e que, negá-los a alguém, é negar-lhe a plena condição de cidadania, é fazer desse alguém um cidadão de segunda classe.

Observa-se, também – e aí estará um dos focos mais fortes da argumentação desenvolvida –, que o País vende uma imagem externa, assumindo compromissos relevantes, mas que, no momento de transportar para o plano do direito interno aquilo que concertou em instrumentos multilaterais nos organismos internacionais a que está vinculado, porta-se de maneira conflitante, não cumprindo, hesitando cumprir, ou procrastinando cumprir, por meio de expedientes no terreno das interpretações jurídicas, aquelas normas internacionais que deveriam ter valor de lei interna a partir da sua ratificação pelo Brasil.

Para uma perfeita compreensão do quadro existente, será feita, a seguir, uma retrospectiva histórica e considerações de ordem jurídica que permitirão, ao final, que percebamos, nitidamente, o sentido da proposição ora apresentada.

I. BREVE VISÃO HISTÓRICA DO SINDICALISMO

O sindicalismo nasce, em meados do século XVIII, a reboque da Revolução Industrial, como uma reação à expansão da sociedade capitalista, quando as máquinas foram tomando o lugar dos operários, gerando mão-de-obra excedente e dando ao industrial, na ânsia de auferir maiores lucros, a oportunidade de pagar salários cada vez mais baixos ao seu trabalhador, também submetido a condições de trabalho, particularmente quanto à jornada e à salubridade, extremamente duras.

A partir desse momento foram instalados dois pólos – aparentemente antagônicos; aparentemente porque um não existe sem outro –, o capitalista, detentor dos meios de produção (fábricas, máquinas, matérias-primas), e o proletário, detentor apenas de sua força de trabalho. Este, isoladamente dotado de menor poder de barganha, passou a associar-se aos seus pares, juntando forças em

organizações de operários na defesa dos seus interesses comuns, particularmente por melhores condições salariais e de trabalho.

Como estavam os sindicatos em oposição ao patronato, donos do poder econômico e, via de regra, íntimos dos detentores do poder estatal, aconteceu de os sindicatos serem vistos, inicialmente, como organizações à margem da lei e, por isso, proscritos, vivendo uma fase inicial de proibições e repressões.

Por volta da primeira metade do século XIX, o Estado, paulatinamente, abandonou sua postura repressiva, substituindo-a pela da indiferença. A esse tempo, o movimento sindical começou a ser tolerado, ainda que carente de normatização estatal.

Na virada do século XIX para o século XX, adveio a fase do reconhecimento dos movimentos sindicais, seguindo dois modelos básicos: "sindicalização sob o controle do Estado" e "sindicalização com liberdade". Claro está que as nuances tiveram lugar de acordo com cada país em que o movimento estava instalado.

Inaugurava-se, assim, o direito à associação dos trabalhadores, com o Estado regulando a criação, a administração e o funcionamento das entidades sindicais.

A evolução do sindicalismo no Brasil se fez a partir da imigração européia iniciada no século XIX, inicialmente pela predominância do mutualismo, em associações voltadas para a resolução de problemas de caráter assistencial aos trabalhadores e seus familiares, evoluindo, sob a influência das correntes socialistas e anarquistas, para movimentos de maior força política.

No final do século XIX, as Ligas Operárias surgiram no Brasil como as primeiras associações das quais se originaram os sindicatos, buscando organizar greves com o fito de reduzir as jornadas, aumentar os salários e melhorar as condições do trabalho.

Sob a influência da revolução comunista na Rússia, os movimentos sindicais, no Brasil, sentiram-se fortificados e, em 1917, desencadearam a primeira greve em São Paulo, violentamente reprimida pelas forças policiais, embora

fossem obtidas, como consequência dela, conquistas consideráveis junto à classe dirigente.

A década de 20 é marcada pelo enfraquecimento da corrente anarquista e do próprio movimento sindical, ao lado da atuação mais intensa do Partido Comunista Brasileiro, criado em 1922.

O movimento sindical fortificou-se na década de 30, sob a influência do Governo Vargas, que adotou uma série de medidas favoráveis aos trabalhadores e à formação dos sindicatos que, em contrapartida, ficaram sob influência considerável do aparelho estatal.

A partir da década de 40, o sindicalismo brasileiro sofreu reveses sucessivos: em 1947, com a proscricção do PCB; depois de 1964, com intervenções nos sindicatos e prisões dos seus líderes. Todavia, em 1978, a partir de uma greve histórica na região do ABC paulista, foi inaugurada uma nova fase na história do sindicalismo brasileiro e foram retomadas as grandes mobilizações sindicais, culminando com a inserção de dispositivos inovadores na Carta Magna promulgada em 1988 que, mesmo assim, deixou remanescer, ainda que bem atenuadas, algumas influências estatais no controle dos sindicatos.

Inovação considerável trazida pelos constituintes foi a extensão dos direitos de sindicalização e de greve aos servidores públicos civis. Na verdade, os redatores de nossa Carta Magna, independentemente de questões de cunho ideológico, perceberam que o direito à sindicalização e, em consequência, a prática dos atos próprios a essa organização, está erigido, pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, como um dos direitos humanos fundamentais. Negá-lo a quem quer que seja colocaria o Estado como um agressor frontal aos direitos humanos, ou, então, em hipótese extremamente absurda, que as pessoas às quais fosse vedado esse direito estariam fora do alcance dos direitos humanos fundamentais. Não seriam seres humanos, talvez?

Entretanto, se o legislador nacional, na Constituição de 1988, estendeu o direito da sindicalização aos servidores públicos civis, sob pressões oriundas do Poder Executivo, em especial dos altos escalões das Forças Armadas, deixou de fazê-lo para os militares, aos quais só lhes restou reunirem-se em

associações de natureza civil – nos termos da Constituição Federal (art. 5º, XVI: *é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar*; e art. 5º, XVII: *a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento*;) –, normalmente de cunho social e recreativo, sem qualquer representatividade legal como entidades de classe para a defesa de seus interesses comuns, em que pese algumas tentativas espúrias de tentar que elas funcionassem assim.

Nesse caso, o legislador não ficou atento que, ao negar a qualquer ser humano, mesmo servidor público ou militar, o direito à sindicalização, é tratá-lo como se não fosse ser humano, dotado de vontade, racional, capaz de agir livremente, capaz de desenvolver e participar da vida em sua mais ampla concepção.

Mesmo assim, a Carta Magna deixou brechas que permitem que essas associações, com a vantagem de não estarem submetidas às restrições impostas aos sindicatos, possam atuar na defesa dos interesses dos seus associados, como se pode depreender dos seguintes dispositivos: *as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente* (art. 5º, XXI, da CF/88); e *o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por: (...) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados* (art. 5º, LXX, “b”, da CF/88).

Entretanto, regra geral, a psique dos militares, sobretudo os federais, não se tem aproveitado dessa possibilidade. Também porque muitas dessas entidades, apesar da sua natureza civil, dependem muitas vezes, para vicejarem, do apoio das organizações militares onde servem seus associados, quando não, até de instalações físicas especialmente cedidas para esse fim, criando vínculos de dependências material e subjetiva que as tolhem agir como entidades representativas de uma classe na luta pelos seus direitos.

II. CONSIDERAÇÕES JURÍDICAS QUANTO À SINDICALIZAÇÃO

A Carta Magna de 1988 trouxe alterações substanciais no que diz respeito ao modelo de sindicalismo até então vigente no Brasil, passando a permitir a

sindicalização no setor público (art. 37, VI, da CF/88) e – como instrumento de pressão diretamente associado aos movimentos sindicais – a greve pelo servidor público, apesar de ter vedado, de forma expressa, a greve e a sindicalização aos militares.

No direito estrangeiro, especificamente quanto aos militares, a situação varia de país para país. A legislação alemã reconhece amplamente o direito à sindicalização dos servidores públicos, aí incluídos os militares. Em outros, a sindicalização é possível aos servidores civis, ainda que com algumas restrições aos civis e com a exclusão dos militares. E em mais outros países, a sindicalização é simplesmente proibida aos servidores públicos, sejam eles civis ou militares.

Determinados Pactos e Convenções da Organização Internacional do Trabalho, alguns já ratificados pelo Brasil, regulam o direito à sindicalização de modo a alcançar os servidores públicos, em geral, e os militares, em particular.

Já ratificadas pelo Brasil, temos a Convenção nº 98 e a Convenção nº 154.

A **Convenção nº 98, sobre a Aplicação dos Princípios do Direito de Organização e de Negociação Coletiva**, de 01/07/1949, foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 49, de 27 de agosto de 1952, e promulgada pelo Decreto nº 33.196, de 29 de junho de 1953, que mandava que a referida Convenção fosse “executada e cumprida tão inteiramente como nela se contém”. Dela extraímos os seguintes dispositivos (grifos nossos):

Artigo 1º

1. Os trabalhadores gozarão de adequada proteção contra atos de discriminação com relação a seu emprego.

2. Essa proteção aplicar-se-á especialmente a atos que visem:

a) sujeitar o emprego de um trabalhador à condição de que não se filie a um sindicato ou deixe de ser membro de um sindicato;

b) causar a demissão de um trabalhador ou prejudicá-lo de outra maneira por sua filiação a um sindicato ou por sua participação em atividades sindicais fora das horas de trabalho ou, com o consentimento do empregador, durante o horário de trabalho. (...)

Artigo 5º

1. A legislação nacional definirá a medida em que se aplicarão às **forças armadas** e à **polícia** as garantias providas nesta Convenção.

2. Nos termos dos princípios estabelecidos no Parágrafo 8º do Artigo 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.

A Convenção nº 154, sobre o Incentivo à Negociação Coletiva, de 19/06/1981, foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 22, de 12 de maio de 1992, e promulgada pelo Decreto nº 1.256, de 29/09/1994. Dela, entre preâmbulo e dispositivos, foram feitas as transcrições a seguir (grifos nossos):

Reafirmando a passagem da Declaração da Filadélfia onde se reconhece “a obrigação solene de a Organização Internacional do Trabalho de estimular, entre todas as nações do mundo, programas que permitam (...) alcançar o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva”, e levando em consideração que tal principio é “plenamente aplicável a todos os povos”; (...)

Considerando que deveriam produzir-se maiores esforços para realizar os objetivos de tais normas e especialmente os princípios gerais enunciados no artigo 4 da Convenção sobre o Direito de Sindicalização e de Negociação Coletiva, de 1949, e no parágrafo 1 da Recomendação sobre os Contratos Coletivos, de 1951; (...)

Artigo 1º

A presente Convenção aplica-se a todos os ramos da atividade econômica.

*A legislação ou a prática nacionais poderão determinar até que ponto as garantias previstas na presente Convenção são aplicáveis às **Forças Armadas e à Polícia.***

No que se refere à administração Pública, a legislação ou a prática nacionais poderão fixar modalidades particulares de aplicação desta Convenção.

O Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 16/12/1966, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 226, 12 de dezembro de 1991, e promulgado pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992, traz a seguinte normatização (grifos nossos):

Artigo 8º

1. Os Estados-Partes no presente Pacto comprometem-se a garantir:

*a) O direito de **toda pessoa** de fundar com outros sindicatos e de filiar-se ao sindicato de sua escolha, sujeitando-se unicamente aos estatutos da organização interessada, com o objetivo de promover e de proteger seus interesses econômicos e sociais. O exercício desse direito só poderá ser objeto das **restrições** previstas em lei e que sejam necessárias, em uma sociedade democrática, ao interesse da segurança nacional ou da ordem pública, ou para*

proteger os direitos e as liberdades alheias;

b) O direito dos sindicatos de formar federações ou confederações nacionais e o direito destas de formar organizações sindicais internacionais ou de filiar-se às mesmas;

c) O direito dos sindicatos de exercer livremente suas atividades, sem quaisquer limitações além daquelas previstas em lei e que sejam necessárias, em uma sociedade democrática, ao interesse da segurança nacional ou da ordem pública, ou para proteger os direitos e as liberdades das demais pessoas;

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

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

3. Nenhuma das disposições do presente artigo permitirá que os Estados-Partes na Convenção de 1948 da Organização Internacional do Trabalho, relativa à liberdade sindical e à proteção do direito sindical, venham a adotar medidas legislativas que restrinjam – ou a aplicar a lei de maneira a restringir – as garantias previstas na referida Convenção.

No mesmo sentido vai o **Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos**, de 16/12/1966, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 226, 12 de dezembro de 1991, e promulgado pelo Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992, com os seguintes dispositivos, dentre outros (grifos nossos):

Artigo 22

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

2. O exercício desse direito estará sujeito apenas às restrições previstas em lei e que se façam necessárias, em um sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança e da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos a liberdades das demais pessoas. O presente artigo não impedirá que se submeta a restrições legais o exercício desse direito por membros das forças armadas e da polícia.

3. Nenhuma das disposições do presente artigo permitirá que Estados-Partes da Convenção de 1948 da Organização do Trabalho, relativa à liberdade sindical e à proteção do direito sindical, venham a adotar medidas legislativas que restrinjam - ou aplicar a lei de maneira a restringir - as garantias previstas na referida Convenção.

Diante do teor dos dispositivos expostos, particularmente dos grifados, o nosso entendimento vai no sentido de que, a partir da ratificação dessas Convenções e Pactos, estes passaram a alcançar, necessariamente, as **Forças Armadas e as Forças Auxiliares** do País, restando ao legislador pátrio apenas a alternativa de definir as normas que serão aplicadas de forma restritiva, mas nunca proibitiva, porque esse direito restou assegurado a partir da adesão e subsequente ratificação do Brasil a esses instrumentos do direito internacional.

Desse modo, não se pode entender **restrição** como **negação**, e sim como uma **concessão** sujeita a regras que impõem determinados limites.

Ainda não ratificadas pelo Brasil, existem a Convenção nº 87 e a Convenção nº 151.

A **Convenção nº 87 da Organização Internacional do Trabalho, sobre a Liberdade Sindical e a Proteção do Direito Sindical**, de 1948, foi remetida, pela Câmara dos Deputados, em 1984, ao Senado Federal, onde aguarda seu processamento por aquela Casa para fechar o ciclo com a sua aprovação ou rejeição. Ela prescreve, dentre outros, os seguintes direitos (grifos nossos):

Artigo 2º

Trabalhadores e empregadores, sem distinção de qualquer espécie, terão o direito de constituir, sem prévia autorização, organizações de sua própria escolha e, sob a única condição de observar seus estatutos, a elas se filiarem.

Artigo 3º

1. As organizações de trabalhadores e de empregadores terão o direito de elaborar seus estatutos e regimentos, eleger livremente seus representantes, organizar sua administração e atividades e formular seus programas de ação.

2. As autoridades públicas abster-se-ão de qualquer intervenção que possa limitar esse direito ou cercear seu exercício legal.

** Data da entrada em vigor: 4 de julho de 1950 (...)*

Artigo 8º

1. No exercício dos direitos providos nesta Convenção, trabalhadores, empregadores e suas respectivas organizações, da mesma forma que outras pessoas ou coletividades organizadas, deverão observar a legalidade.

2. A legislação nacional não deverá prejudicar nem ser aplicada de modo a prejudicar as garantias previstas nesta Convenção.

Artigo 9º

1. A legislação nacional definirá a medida em que se aplicarão às **forças armadas** e à **polícia** as garantias providas nesta Convenção.

2. Nos termos do princípio estabelecido no Parágrafo 8º do Artigo 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.

A **Convenção nº 151, sobre a Proteção do Direito de Sindicalização e Procedimentos para Definir as Condições de Emprego no Serviço Público**, de 27/06/1978, também ainda não aprovada no plano interno, estabelece o seguinte, entre preâmbulo e alguns dos seus dispositivos (grifos nossos):

Tendo em vista a considerável expansão de atividades do serviço público em muitos países e a necessidade de boas relações de trabalho entre autoridades públicas e organizações de empregados públicos;

(...)

Tendo resolvido adotar proposições com relação à liberdade sindical e a procedimentos para definir as condições de trabalho no serviço público, o que constitui a quinta questão da ordem do dia da reunião;

I. Alcance e Definições

Artigo 1º

1. Esta Convenção aplica-se a **todas as pessoas admitidas pela Administração Pública** na medida em que disposições mais favoráveis de outras convenções internacionais do trabalho não lhes sejam aplicáveis.

2. Será definida por leis ou regulamentos nacionais a medida em que se aplicarão as garantias providas nesta Convenção a servidores de escalões superiores cujas funções são normalmente consideradas como de formulação de políticas ou de gerenciamento, ou a servidores cujos deveres são de natureza altamente confidencial.

* Data de entrada em vigor: 25 de fevereiro de 1981.

3. Será definida por leis ou regulamentos nacionais a extensão em que se aplicarão às **forças armadas** e à **polícia** as garantias providas nesta Convenção.

Artigo 2º

Para os fins desta Convenção, o termo "servidor público" significa toda pessoa protegida pela Convenção, nos termos de seu Artigo 1º.

Artigo 3º

Para os fins desta Convenção, o termo "organização de servidores públicos" significa toda organização, qualquer que seja sua composição, cuja finalidade seja promover e defender os interesses de servidores públicos.

II. Proteção do direito de sindicalização

Artigo 4º

1. Os servidores públicos gozarão de adequada proteção contra atos de discriminação anti-sindical com referência a seu trabalho.

2. Essa proteção aplicar-se-á mais particularmente com relação a atos destinados a:

a) sujeitar a atividade de servidores públicos à condição de que não se filiem a organização de servidores públicos ou, se filiados, renunciem à sua condição de membro;

b) causar a demissão de um servidor público ou prejudicá-lo de qualquer outro modo, por sua filiação a uma organização de servidores públicos ou por sua participação nas atividades normais dessa organização.

Artigo 5º

1. As organizações de servidores públicos gozarão de completa independência das autoridades públicas.

2. As organizações de servidores públicos gozarão de adequada proteção contra quaisquer atos de ingerência de autoridade pública em sua constituição, funcionamento ou administração.

3. Serão especialmente considerados atos de ingerência, nos termos deste Artigo, ações que visem promover a constituição de organizações de servidores públicos sob o controle de uma autoridade pública, ou apoiar organizações de servidores públicos com meios financeiros ou outros, com o objetivo de submeter essas organizações ao domínio de uma autoridade pública.

A Convenção 151 já foi ratificada por diversos países. Na América do Sul: Argentina, Chile, Colômbia, Peru, Suriname e Uruguai; na Europa, dentre outros: Albânia, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Grécia, Hungria, Itália, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal, Espanha, Suécia, Suíça, Reino Unido; na África e na Ásia, há vários países que também já a ratificaram.

A não-aprovação das Convenções 87 e 151 por nosso País parece residir na resistência do legislador brasileiro, naturalmente sob os ventos que o pressionam a partir do Poder Executivo, temendo pelos reflexos que as mesmas causarão nos movimentos sindicais dos servidores públicos, que sairão fortificados, e, mais ainda, que abram a porta para a sindicalização dos militares das forças federais, estaduais, distritais e territoriais.

Todavia, deve ser observado que as quatro Convenções – as duas já aprovadas (98 e 154) e as duas que se encontram pendentes de aprovação (87 e 151) –, e os dois Pactos aprovados enxergaram, de forma objetiva, que há peculiaridades inerentes ao serviço público e, mais ainda, no tocante às forças armadas e às polícias. De forma subjetiva, perceberam a resistência de alguns países-membros para admitir a sindicalização dos integrantes da sua Administração Pública, notadamente dos militares e policiais.

Daí a razão dos dispositivos que fazem menção específica a essas categorias de cidadãos, restringindo-lhes, mas não negando-lhes os direitos que já foram a outros atribuídos, ficando evidente o cuidado que o legislador internacional dispensou à redação dos dispositivos das Convenções e dos Pactos, de modo a assegurar o direito à sindicalização a esses integrantes dos serviços do Estado, ao mesmo tempo que abria para que cada país viesse a estabelecer, no seu direito interno, as restrições que considerar necessárias.

A rigor, a Convenção 151 veio para tornar expresso o que já vinha consagrado pelas convenções que lhe antecederam, mas que alguns Países, neles inclusos o Brasil, resistiam em dar vida, aproveitando-se do limbo existente no terreno das interpretações. Como, agora, as margens de manobras interpretacionais foram definitivamente afastadas, o Estado brasileiro recusa-se a aprová-la, bem como a Convenção 87.

Em suma, ainda que com as restrições peculiares a cada país, o direito à sindicalização é de todos os cidadãos que são trabalhadores, mesmo que servidores públicos, aí incluídos os policiais e os militares – estes últimos categorizados à parte nos termos da Constituição em vigor –, mas igualmente cidadãos de plenos direitos trabalhistas, pois não é outro o teor da Declaração Universal dos Direitos do

Homem (1948), da qual o Brasil é signatário (grifo nosso):

Todo homem tem direito a organizar sindicatos e a neles ingressar para a proteção de seus interesses. (artigo 23, IV)

Veja-se que, da forma como está formulado e onde está inserido esse dispositivo, muito mais do que a formulação filosófica de um ideal a ser perseguido, é uma norma de direito internacional a ser cumprida no plano interno, a ser trazida para o terreno da concretude, do direito positivo a ser promovido e protegido pelo Estado aderente à Declaração, na medida em que o reconheceu. Na verdade, porque universais, independem até mesmo da adesão dos Estados à Declaração, alcançando todos os homens da face da Terra, independentemente da vontade dos Estados em que estão inseridos.

E, aí, buscando reforço nos princípios fundamentais que norteiam nossa Carta Magna, nunca será por demais lembrar que o Brasil traz consolidados, como fundamentos de um Estado Democrático de Direito, dentre outros (art. 1º, II a IV, a CF/88), a **cidadania**, a **dignidade da pessoa humana** e os **valores sociais do trabalho** e da livre iniciativa; e, como um dos seus princípios regentes (art 4º, II, da CF/88), a prevalência dos direitos humanos.

Como, nos termos de nossa Constituição, As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata (art. 5º, § 1º, da CF/88) e Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos **tratados internacionais** em que a República Federativa do Brasil seja parte (art. 5º, § 2º, da CF/88), as Convenções e Pactos aqui considerados – que são tratados multilaterais no plano internacional –, uma vez ratificados, passaram a integrar a legislação nacional e a vigorar com força de normas constitucionais, como se depreende do último dispositivo constitucional aqui transcrito.

Por isso, somos levados a entender, em que pese as divergência doutrinárias, que, desde já, estão os militares autorizados a se organizarem em sindicatos, estando o dispositivo constitucional que força a proibição em descompasso com as atitudes e compromissos internacionais do Estado brasileiro, que se porta de uma forma no plano externo e se contradiz no plano interno.

Cabe lembrar, ainda, que, pela aplicação do **princípio da hierarquia das normas**, essas Convenções e Pactos terão precedência sobre qualquer outra norma. Também, pelo **princípio da aplicabilidade da norma mais benéfica**, prevalecerão sobre qualquer outra norma que disponha sobre a mesma matéria em prejuízo de trabalhador, de servidor ou de integrante das Forças Armadas ou das Forças Auxiliares.

III. CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS E JURÍDICAS QUANTO À GREVE

O vocábulo greve, com o sentido que hoje carrega, origina-se, no final do século XVIII, do francês *grève* (graveto), a lembrar a *Place de Grève*, praça parisiense que acumulava gravetos trazidos pelas enchentes do rio Sena e onde se reuniam desempregados e trabalhadores que, insatisfeitos com os baixos salários e as duras condições de trabalho, paralisavam suas atividades laborativas.

Dentre as formas de manifestação coletivas contemporâneas, a greve, é talvez, um dos mais fortes instrumentos de pressão na luta por direitos inerentes ao ser humano.

O direito à greve é uma conquista obtida na luta contra arbitrariedades e outros desmandos cometidos pelos patrões, que poderá ser a própria Administração Pública agindo como empregadora. Nesse caso, a Administração Pública poderá estar em pólo antagônico aos seus servidores, na medida em que seus interesses nem sempre serão convergentes.

A greve está inserida no direito de resistência, na categoria dos direitos naturais, inerentes ao ser humano, dos direitos fundamentais do trabalhador, enquanto pessoa humana, dos direitos que dispensam normas para serem exercidos, pois todo o homem tem o poder-dever de lutar pelos seus direitos, de lutar pela melhoria das condições sociais.

Por isso a greve pode ser entendida como um instrumento da Democracia a serviço da cidadania, enquanto reação pacífica e ordenada contra os atos que desrespeitem a dignidade da pessoa humana.

De certa forma, sindicalização e greve caminham juntas ao longo

da história, sendo difícil falar de uma sem alcançar a outra, mas ambas indissociáveis da imagem do trabalhador e da sua luta por melhores condições laborativas e de remuneração e, quase sempre, com os seus interesses em pólo antagônico aos interesses do patronato. É como ensina Júlio César do Prado Leite:

A greve é um direito fundamental que se arrima na Declaração dos Direitos do Homem (...) Com efeito, o ato internacional em causa, de modo explícito, cuida de assegurar condições justas e favoráveis de trabalho. Para obtê-las ou confirmá-las todo trabalhador tem direito a organizar sindicatos e neles ingressar para a proteção de seus interesses. Não há greve sem sindicato. O sindicato tornar-se-ia uma mera associação corporativa assistencial se não dispuser do direito de fazer greve. (grifo nosso)

Estão tão imbricadas, que o nosso ordenamento jurídico, na Constituição de 1988, ao permiti-las para o servidor público, tratou-as em dispositivos sucessivos:

*Art. 37.
VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;
VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98.)*

Todavia, durante um longo percurso de nossa história, desde os tempos do Brasil-Império, a greve ora foi um instrumento criminalizado, como pelo Código Penal de 1890, por outras normas específicas e algumas Constituições, ora tolerado como um fato de natureza social, só vindo a ser reconhecida como direito dos trabalhadores pela Carta de 1946, ainda que condicionado à edição de lei subsequente.

Posteriormente, durante o período dos governos militares, com a edição da Lei de Greve (Lei nº 4.330/64), o direito à greve foi mantido, ainda que sujeito a sérias restrições e, ainda, sem alcançar o servidor público, também não enxergado quanto a esse direito pela Constituição de 1967, nem pela Emenda Constitucional nº 01, de 1969.

Países há que, hoje, não admitem a greve para os seus servidores públicos e, mesmo aqueles que a admitem para essa categoria de

trabalhadores, regra geral proíbem-na para os militares e policiais, mesmo quando permitem a sindicalização destes. Essa postura quer nos parecer um contra-senso, porque, conforme ensinamento colhido anteriormente, do mesmo modo que pode ser dito que **não há greve sem sindicato**, diz-se, também, que **não há sindicato sem greve**. São como gêmeos siameses.

A posição da ONU é percebida por intermédio da Declaração Universal dos Direitos Humanos que, ao estabelecer que **Toda pessoa tem direito à liberdade de reunião e associação pacíficas** (art. XX, 1) e que **Toda pessoa tem direito a organizar sindicatos e a neles ingressar para proteção de seus interesses** (art. XXIII, 4), tacitamente propugna pela greve como legítimo instrumento de pressão na medida em que esta se constitui em uma forma de defender os interesses do trabalhador.

O **Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, de 16/12/1966, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 226, 12 de dezembro de 1991, e promulgado pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992, colocou o direito à greve de forma expressa (grifos nossos):

Artigo 8º

1. Os Estados-Partes no presente Pacto comprometem-se a garantir: (...)

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

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

Da leitura desses dispositivos do Pacto Internacional em questão é possível depreender a greve como um direito fundamental inerente a todos os homens, trabalhadores do setor privado ou do setor público, inclusive os membros das forças armadas e policiais que, se podem e devem ser submetidos a restrições legais quanto ao exercício desse direito, não podem tê-lo simplesmente ignorado. O Pacto, ratificado pelo Brasil, não fala em negação do direito para os militares e policiais, mas apenas em restrições, salvo se o legislador, agindo de deliberada má-fé, pretender levar as restrições a tal monta que as fará equivaler à negação pura e simples desse direito.

IV. CONSIDERAÇÕES DE ORDEM FÁTICA EM RELAÇÃO AOS MILITARES

Aos integrantes da Forças Armadas – Marinha, Exército e Aeronáutica, no âmbito federal – e das Forças Auxiliares – Polícias e Corpos de Bombeiros Militares, no âmbito estadual, distrital e territorial –, todos sujeitos ao princípio da hierarquia e da disciplina, é vedado, nos termos da Carta Magna em vigor, por mais justos que sejam seus anseios e reivindicações, o exercício do direito de greve porque esse é o mandamento taxativamente colocado:

*Art. 142.
§ 3º
IV – ao militar são proibidas a sindicalização e a greve;*

Por extensão, tal dispositivo é aplicável aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios em virtude do prescrito pelo art. 42, § 1.º, da CF/88:

*Art. 42.
§ 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores.*

Com isso, em plena vigência das regras da democracia, da supremacia dos direitos do homem, foi gerada uma categoria de cidadãos de segunda classe, daqueles que não têm como expressar a insatisfação que perpassa pelas fileiras castrenses, pois vedações de ordem constitucional, aliadas ao princípio da hierarquia e da disciplina, habilmente manejado pelos que ocupam os postos mais elevados, particularmente os oficiais-generais e aqueles que aspiram galgar ao generalato, têm servido para calar o descontentamento que aflige os corações e mentes daqueles que sofrem, no seu dia-a-dia, os rigores da atividade castrense.

O chavão “hierarquia e disciplina” tem sido utilizado como poderoso instrumento para que não haja diálogo e para que os subalternos não sejam escutados. Tem sido utilizado para fazê-los calar no protesto que trazem contido no peito. A Constituição Federal tem sido empregada para impedi-los de usar o último argumento que resta ao homem probo, ao cidadão correto, seja civil ou militar, quando

mais nenhuma alternativa lhe resta para restabelecer ou assegurar aquilo que lhe é de direito em termos de dignidade e de direitos humanos.

É histórico, no âmbito das Forças Armadas, a lengalenga de que é necessário dar o exemplo, de sacrificar o militar em favor da Pátria – a qual tudo se dá e nada se pede –, que a hierarquia e a disciplina devem ser mantidas a todo o custo, que os militares devem manter-se disciplinados porque os Comandantes estão preocupados e levando ao Ministro da Defesa e ao Chefe do Poder Executivo as necessidades dos seus subordinados, que os Comandantes das Forças e o Ministro da Defesa são os legítimos representantes, os porta-vozes dos anseios dos seus subordinados.

Ora, sabidamente, isso não é verdade. A partir do momento em que os Comandantes das Forças e o Ministro da Defesa são da livre escolha e exoneração do Presidente da República, assim como as promoções dos oficiais-generais são também submetidas ao crivo do Chefe do Poder Executivo, é evidente que estes homens passam a representar este Poder perante os seus subordinados, e não os seus subordinados perante o Poder Executivo, como apregoam pelos quartéis afora.

O oficiais-generais são homens de confiança do Chefe do Executivo e do Ministro da Defesa que, para alcançar esses postos, evidentemente, fizeram concessões ao longo da carreira, e continuarão a fazê-las para nela permanecerem. Insurgir-se contra as orientações e determinações brotadas do Governo significaria a exoneração do cargo e o encerramento da carreira. Alguns exemplos de passado recente bem demonstram isso. Assim, quem se arriscaria a defender seus subordinados, contra determinações brotadas do Poder Executivo, com essa espada de Dâmocles sob sua cabeça?

O texto abaixo, extraído de missiva de um terceiro-sargento do Exército, retrata a dura e crua realidade que viceja por trás dos muros dos quartéis, escamoteada de todos pelos oficiais de maior precedência, interessados em mostrar um quadro de satisfação e de estabilidade que não é real:

“... é notória a insatisfação dos militares em relação aos

salários baixos, às condições de trabalho, às vezes dos desrespeitos, de um plano de carreira estagnado e sem perspectiva nenhuma, do que presenciamos em relação as outras instituições como Polícia Militar, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, INSS, Poder Judiciário e outros,...

Assim, pode ser dito que o termômetro não marca corretamente a temperatura que vai pelos quartéis, sendo apenas uma questão de tempo, a persistirem as condições atuais, a explosão de bombas-relógios movidas pela insatisfação reinante.

Enquanto isso, os oficiais-generais, particularmente os Comandantes das Forças Singulares, e o Ministro da Defesa estão nos seus gabinetes, distantes da realidade do dia-a-dia dos seus subordinados de menor precedência hierárquica, não sofrendo as mesmas privações.

Em que pese os salários diretos dessas autoridades não serem muito elevados em relação a outros cargos de importância equivalente dos diversos poderes constituídos, a remuneração que recebem de forma indireta robustece de tal forma os seus orçamentos familiares, que não sentem na carne a pressão que avassala os seus subordinados e familiares.

Exemplos claríssimos dessa remuneração indireta – permanente para os oficiais-generais, remota para os militares funcionalmente mais próximos deles, e, praticamente inexistente para os demais – podem ser enumerados a seguir:

- carros funcionais à disposição, com combustível (sem limite, pois a cotas de combustível são mera ficção de controle) e motoristas bancados pela União, aos quais se acrescentam os carros chapa fria que servem, não só ao oficial-general, como aos seus familiares;

- residência mobiliada pela União;

- serviços da residência: taifeiros, jardineiros e outros, custeados pela União, por vezes, com sacrifício de determinados quartéis, obrigados a desviar militares das funções em que deveriam se encontrar em favor dos serviços de caráter doméstico na residência oficial;

- manutenção dos carros que ficam à disposição, do mobiliário da

casa (eletrodomésticos, móveis etc.) e de outras instalações por conta da União, porque, sendo esses itens da propriedade desta, cabe a ela também arcar com esses ônus, e não os usuários;

- diárias das freqüentes viagens a título de visitas e inspeções que, servem também, para reforçar os ganhos em moeda corrente;

- verbas de representação;

- missões no exterior com remuneração tomando como referência moeda estrangeira;

- movimentações muito freqüentes, que resultam em ajudas de custo e indenizações várias, inclusive de transporte de bagagem, ainda que as casas que ocupem já se encontrem completamente mobiliadas; e

- precedência, que dispensa comparecer às filas de marcação de consulta, e atendimento diferenciado nas unidades de saúde das Forças Armadas.

A isso tudo, naturalmente, juntam-se outras facilidades simplesmente inacessíveis aos demais militares.

Desse modo, o princípio da hierarquia e disciplina foi pervertido para servir à criação de um sistema de castas, em que os “príncipes”, distantes da realidade e apegados às benesses que gozam, mandam seus subordinados comerem brioche quando falta o pão. Estão interessados em não perder as prebendas que o *establishment* lhes proporciona, calando-se escudados no velho chavão da hierarquia e disciplina.

Não se está aqui querendo negar aos oficiais-generais certas regalias, pois entendemos que existe uma liturgia e confortos inerentes aos cargos que ocupam e ao tempo de serviço que já dispensaram ao País a que servem – normalmente mais de 40 anos de serviço –, com uma remuneração direta que pode ser considerada baixa diante dos encargos e responsabilidades que detêm, quando comparados com a de outros cargos da Administração Pública, em quaisquer dos Três Poderes.

O que pretende mostrar, na verdade, é o enorme abismo criado pelas remunerações indiretas, que deixaram os Comandantes dos postos mais

elevados distantes economicamente das agruras pelas quais passam seus subordinados. Na verdade, esses Comandantes terminaram reféns dessas benesses, isso sem levar em conta a “fogueira das vaidades”, fazendo com que suas ações não mais sejam dirigidas em favor dos seus subordinados, mas para a manutenção do seu *status quo*, onde encontram a satisfação de se verem gratificados pelo prestígio do cargo que ocupam pelas formas de remuneração indireta como as enumeradas imediatamente antes.

Nisso tudo, há um jogo de enganos. Para os subordinados, para a tropa, os Comandantes dizem que estão preocupados, que estão levando suas agruras a quem de direito para solucioná-las. Todavia, quando fazem isso, é sem a necessária veemência, com branda energia, apenas para constar que, formalmente, cumpriram o seu papel. Para o Poder Executivo, mais diretamente para o Presidente da República, passam a imagem de que há alguns problemas, mas que está tudo sob controle e a tropa disciplinada no cumprimento do seu dever constitucional.

Até quando irá essa enganação? Até quando as duas pontas do sistema – tropa e Poder Executivo – se submeterão a essas mentiras? É preciso descobrir que a panela de pressão começa a ferver e não há válvula de segurança que permita aliviá-la, que não há termômetro refletindo a realidade em sua inteireza.

É evidente que a grande insatisfação reinante, ao lado dos recursos que não chegam como deviam, comprometendo o funcionamento das instituições militares em todos os níveis, passa, também, pela parca remuneração recebida.

Universalmente, os militares se caracterizam por serem uma categoria que não se enquadra entre as mais regidamente remuneradas. Pelo contrário, é próprio deles uma austeridade, não só em termos de postura profissional, mas também remuneratória. Entretanto, também é claro que a remuneração deles não pode estar sujeita ao aviltamento que se viu nos últimos tempos, gerando o descontentamento que viceja crescente nos quartéis, provocando a fuga dos seus melhores quadros para outras atividades profissionais e levando a um abastardamento dos seus oficiais e praças, na medida em que os vocacionados de melhor quilate

deixam de seguir a carreira das armas e, inevitavelmente, são substituídos por aqueles que vão em busca dela ansiando apenas pela garantia do ganho do mínimo que lhes assegure a sobrevivência.

Não custa lembrar que descontentamento gera insatisfação, indisciplina e o surgimento de líderes popularescos, tipo “almirantes do povo”, de tão triste memória na história do nosso País.

É preciso ter em mente que o militar faz jus a uma remuneração justa e digna, mas parece que, nos últimos tempos, mais do que em tempos d’antanho, essa remuneração tem sido mais justa e mais digna para alguns, particularmente para os oficiais-generais, e menos justa e menos digna para os oficiais de menor precedência hierárquica e praças (subtenentes, suboficiais, sargentos, taifeiros, cabos e soldados).

A degradação da remuneração dos militares, o descompasso existente entre os oficiais-generais e os seus subordinados e a postura de indiferença dos oficiais-generais aos reclamos da tropa ficaram exponencialmente evidentes a partir da Medida Provisória nº 2.131, de 28/12/2000, que alterou substancialmente – e para muito pior – a estrutura remuneratória trazida, até então, pela Lei de Remuneração dos Militares.

Essa Medida Provisória foi, na verdade, o clímax de um engodo que manteve a tropa silente e disciplinada, aguardadora da prometida melhoria salarial, conforme as expectativas lançadas pelas reiteradas promessas que lhe foram feitas pelos seus Comandantes e pelo Poder Executivo.

Sob a expectativa da melhoria da remuneração, tão ansiosamente esperada, os militares sentiram-se tremendamente frustrados e vítimas de um grande logro, pois lhes foram retirados direitos até então assegurados ou que, embora mantidos, foram minimizados ao extremo, sendo possível a enumeração de alguns dos prejuízos sofridos:

- aumento, de 1,6% para 7,5%, nos descontos para pensão militar;

- criação do desconto de 1,5% para os que desejassem manter

do direito à pensão das filhas, e apenas para aqueles que já contribuía;

- perda do direito à pensão para as filhas;
- alteração – para pior – do tempo de serviço;
- perda do direito à licença especial;
- perda do direito aos proventos do posto imediato na passagem

para a inatividade;

- perda da compensação orgânica, quando no cumprimento de determinadas missões (mantidas apenas para especialidades bem restritas);

- perda do direito ao desconto para a pensão correspondente a um ou dois postos acima;

- perda da contagem de tempo de serviço em dobro por férias não gozadas; e

- perda do adicional de inatividade para militares da reserva.

Se esses direitos foram perdidos a título de tornar isonômica a situação do militar perante os demais trabalhadores do País, em contrapartida, já que a visão era isonômica, a eles, na mesma Medida Provisória, deveriam ter sido estendidos os seguintes benefícios que lhe são vedados:

- hora extra;
- insalubridade;
- periculosidade;
- risco de vida;
- horário fixo de trabalho;
- direito à greve;
- direito à sindicalização;
- FGTS;
- exercício de outro emprego;
- plano de demissão voluntária; etc.

No caso dessa medida provisória, o abandono da tropa pelos oficiais-generais ficou claro na manobra feita durante sua elaboração, quando se utilizaram, engenhosamente, do tempo de serviço como elemento delimitador, o que

permitiu que para eles fossem mantidos todos os direitos até então trazidos pela Lei de Remuneração dos Militares, restando algumas migalhas para militares de outros postos alcançados pelo mesmo parâmetro delimitador, e nada mais para a grande maioria dos militares das três Forças Singulares. Tanto é assim, que a medida provisória que alterou a remuneração dos militares foi jocosamente batizada de “Lei de Remuneração dos Generais”.

A Medida Provisória nº 2.131/2000, foi o exemplo mais flagrante de que:

- os militares, no Brasil, terminam sendo a única categoria profissional que perde direitos, enquanto todas as demais ganham (os poucos direitos que os militares ganharam nos últimos tempo, como a gratificação natalina, só foram possíveis depois de muita luta a partir da concessão anterior aos servidores civis);

- o Ministro da Defesa e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ao contrário do que se propaga no meio castrense, representam o Poder Executivo perante as instituições e perante os militares que comandam, e não os interesses e necessidades das suas instituições e dos seus subordinados perante aquele;

- os oficiais-generais estão preocupados em garantir seus ganhos, não havendo a mesma preocupação para com os seus subordinados; e

- os militares estão órfãos de quem verdadeiramente possa representar os interesses das instituições militares e dos seus integrantes porque não têm quem possa efetivamente falar em nome deles, não dispõem de representação legal, nem de quem possa fazer *lobby* em favor deles, nem possuem instrumentos legais que possam funcionar como mecanismos de pressão.

Finalmente, tivessem os militares direito à sindicalização, à greve e a outras formas de manifestação coletiva, poderiam ser efetivamente escutados nos seus anseios.

É preciso que se diga que a hierarquia e a disciplina, que servem para a condução de homens nos campos de batalha e em operações militares diversas, não servem para alimentar as famílias dos militares que estão carentes em

seus lares, pois o voto de sacrifício pela Pátria, até a custo da própria vida, foi destes, e não das suas mulheres e filhos.

V. CONCLUSÃO

Diante de tudo o quanto foi exposto, entendemos que a solução está em aprovar a Proposta de Emenda à Constituição ora apresentada porque, não só permitiria o direito pátrio adequar-se aos tratados internacionais já ratificados pelo Brasil, como também possibilitaria aos militares das Forças Armadas e das Forças Auxiliares, hoje castrados em seus direitos de cidadãos, o pleno exercício desses direitos.

Na certeza de que os nossos nobres pares bem saberão aquilatar a importância e o alcance político da presente proposição, aguardo confiante pela sua aprovação.

Sala das Sessões, em de de 2004.

**Deputado WLADIMIR COSTA
PMDB/PA**