

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 337, DE 2004

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

Autores: Deputado WLADIMIR COSTA e outros

Relator: Deputado ROBERTO MAGALHÃES

I - RELATÓRIO

A proposta de emenda à Constituição acima epigrafada, que tem como primeiro signatário o ilustre Deputado Wladimir Costa, intenta alterar o inciso IV do § 3º do art. 142 da Carta Política, de modo a permitir o direito à sindicalização, o direito à greve e o direito a outras formas de manifestação coletiva aos militares, inclusive dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (CF, art. 42, § 1º).

Na justificação, esclarece seu primeiro subscritor que “(...) o direito à sindicalização, a esses brasileiros negado, e, subseqüentemente, à greve e a outras manifestações de caráter coletivo, são direitos fundamentais inalienáveis e que, negá-los a alguém, é negar-lhe a plena condição de cidadania, é fazer desse alguém um cidadão de segunda classe”.

Adiante, após fazer um alentado estudo sobre a matéria, do ponto de vista histórico e jurídico, conclui 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”.

A matéria, nos termos do art. 202, *caput*, do Regimento Interno, foi distribuída a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para exame de sua admissibilidade constitucional e regimental.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Os pressupostos de admissibilidade da PEC nº 337, de 2004, são os previstos no art. 60, §§ 1º a 4º e incisos, da Constituição Federal, e no art. 201, incisos I e II, do Regimento Interno.

Assim, analisando a matéria sob o ponto de vista formal, constatamos que a proposta em exame tem o número de subscrições necessárias – cento e oitenta assinaturas válidas –, conforme atesta a Secretaria-Geral da Mesa (fls. 26) e não há, no momento, embargo circunstancial que impeça a alteração da Carta Política, visto que o País passa por período de absoluta normalidade jurídico-constitucional, não se encontrando na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

Todavia, a proposição não atende ao requisito de admissibilidade previsto no inciso IV do § 4º do art. 60 da CF.

Na legislatura passada, o ilustre deputado NEY LOPES, relator desta matéria nesta Comissão, apresentou parecer que não chegou a ser votado. Na análise material, por ele realizada, da proposição em apreço, isto é, a sujeição de seu objetivo às cláusulas constitucionais imutáveis – as chamadas *cláusulas pétreas* – verificou que a proposta apresentada não pretende abolir a forma federativa do Estado e o voto direto, secreto, universal e periódico, nem tampouco atinge a separação dos Poderes. Entretanto, declara que o mesmo já não podia afirmar em relação aos direitos e garantias individuais.

Ele entendeu que, em face das peculiaridades do regime jurídico dos militares e das funções a eles cometidas pelo texto constitucional, qualquer

alteração do inciso IV do § 3º do art. 142 da Lei Fundamental, no sentido de permitir-lhes a sindicalização e a greve, como a que pretende a proposição, vulnera o **Princípio da Razoabilidade**, cuja observância constitui garantia individual, portanto, imodificável pela via de emenda.

E continua argumentando que a modificação proposta desconsidera as peculiaridades do regime jurídico dos militares, organizado sob o princípio da autoridade, com base na hierarquia e na disciplina, cujos direitos, deveres, prerrogativas e outras situações especiais, inclusive as cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra, os distinguem dos demais segmentos que compõem o serviço público (inciso X do § 3º do art. 142 da CF).

Além disso, continua o ilustre relator: *“... a Constituição Federal, no seu art. 142, caput, atribui aos militares da União – membros das Forças Armadas – as funções de defesa da Pátria, de garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. A seu turno, o art. 144, § 5º, confere aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios – membros das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares – as atribuições de preservação da ordem pública, que envolve a tutela da liberdade, da integridade física e da propriedade dos cidadãos, e de execução das atividades de defesa civil”*.

E conclui, votando pela inadmissibilidade da matéria, antes declarando que de fato não se afigura razoável a medida proposta, pois a permissão da sindicalização e da greve aos militares poderia desestruturar a rígida base institucional das Forças Armadas, das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares, sendo racionalmente inaceitável os militares voltarem-se contra suas próprias instituições, às quais devem fidelidade e lealdade irrestritas, caso venham a sindicalizar-se e exercer o direito de greve.

O nobre deputado NEY LOPES muito bem fundamentou o seu voto – pela inadmissibilidade – com base no **Princípio da Razoabilidade**, aplicado à interpretação do inciso IV do § 4º do art. 60 da CF.

Além de concordarmos com o parecer do ilustre relator, julgamos oportuno agregar novas idéias, para destacar a ameaça que a PEC nº 337, de 2004, representa para a defesa da soberania nacional.

Temos declarado reiteradamente, não apenas nesta Comissão, mas também em palestras e em debates, que as cláusulas pétreas da

Constituição Federal são muitas; que não são apenas aquelas do art. 60; e, como exemplo, citamos sempre, antes de qualquer outro, os fundamentos da República Federativa do Brasil, previstos no art. 1º e incisos da Carta de 1988.

Destacamos, dentre esses fundamentos, a **soberania**, que, pelo grau de importância, aparece no topo da lista (inciso I do art. 1º da CF) e que se relaciona diretamente com a segurança e a defesa nacional.

Dos parágrafos do art. 5º que definem as garantias individuais, ninguém pode negar que a soberania da Pátria não seja – mais que uma aspiração – direito de cada brasileiro à segurança, a que se refere o caput do artigo, no seu mais elevado grau.

Esse direito, que de tão importante confunde-se com o sagrado dever inerente a todos os brasileiros de defender a Pátria, é garantido, em última instância, pelas Forças Armadas.

Reconhecer direito à sindicalização e à greve para os militares significa fragilizar a garantia constitucional de segurança a todos os brasileiros, porque a hierarquia e a disciplina, bases da organização das Forças Armadas, ficariam – e disso temos absoluta certeza –, seriamente comprometidas.

O membro das Forças Armadas é um servidor público especial, tanto que, além de possuir regime jurídico próprio, a Constituição denomina-o “militar” (§ 3º do art.142).

Assim, ao analisarmos um texto como o da matéria em apreciação, que fere de morte a hierarquia e a disciplina nas Forças Armadas, não há como não enxergarmos incompatibilidade com o fundamento em destaque e, conseqüentemente, com a garantia do direito de todos os brasileiros à segurança de viver em um país soberano e independente.

Vale ainda perguntar: Como fazer subsistir a coesão das Forças Armadas com a luta política dentro dos quartéis? O Estado Nacional não é patrão e a relação dos militares com as Forças Armadas não se reduz a uma simples relação empregatícia.

Imaginemos a invasão do território brasileiro por um chefe de estado irresponsável de um país fronteiriço ou não. Como iríamos nos defender com as Forças Armadas em greve?

Achamos ainda oportuno evocar o princípio da **Unidade da Constituição**, porque não se deve legislar sobre determinado dispositivo constitucional sem relacioná-lo com os demais que compõem o todo. Assim não o fazendo, é grande o risco de desarmonia e de incoerência no texto fundamental .

E é isso que ocorrerá com o reconhecimento do direito à sindicalização e à greve para os militares, incompatível com a preservação da hierarquia e da disciplina.

Não foi outra a razão pela qual o constituinte originário, sabiamente, permitiu a sindicalização e a greve aos servidores públicos (inciso VI do art. 37) e as proibiu aos militares (inciso IV do § 3º do art. 142).

O autor, entre outras justificativas à proposição, argumenta que o cerceamento do direito à sindicalização e à greve transforma o militar em cidadão de segunda classe. Ao discordarmos do ilustre autor, queremos destacar que o militar, longe da classificação de “cidadão de segunda classe”, é cidadão prestante e qualificado profissionalmente para a defesa da soberania e das institucionais nacionais.

Dada a natureza excepcional de sua destinação e, conseqüentemente, do regime de trabalho por ele desenvolvido, ao militar também não são reconhecidos determinados direitos sociais capitulados no art. 7º da CF para os demais trabalhadores, como, por exemplo, a duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias ou quarenta e quatro horas semanais, e nem tampouco ao pagamento de horas extras (incisos XIII e XVI do mesmo artigo). Entretanto, essas vedações também não o transformam em “cidadão de segunda classe” e comprovam as condições de excepcionalidade da profissão.

Analogamente, conclusão outra não poderia ser em relação ao policial militar e ao bombeiro militar que, de acordo com o art. 42 da CF são classificados “militares” dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios e a eles aplicam-se, também, as disposições do inciso IV do § 3º do art. 144 da CF, proibindo-lhes a sindicalização e a greve.

Na defesa da tese que sustentamos neste parecer, recolhemos opiniões de destacados constitucionalistas brasileiros, a começar pelo saudoso CELSO BASTOS, que assim comenta o inciso IV do § 3º do art. 142 da Constituição Federal:

“Este preceito torna absolutamente proibidas para os militares a greve e a sindicalização.

O direito de greve deve ser exercido sem violar outros direitos, outros bens tutelados pela Constituição. A greve do militar seria incompatível com princípios constitucionais que garantem ao indivíduo, por exemplo, o direito à integridade física, à propriedade, à segurança.

Até mesmo no setor privado, onde o direito de greve é amplamente afirmado pelo art. 9º da Carta Magna, há ressalva no seu § 1º, determinando que: 'A Lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade'. A Lei nº 7.783/89 define como necessidades inadiáveis da comunidade aquela que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população."¹

E prossegue o saudoso jurista:

*"O direito de greve não pode ser absoluto. Sofre limitações com vistas a satisfazer as exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar da sociedade. É raro o país que não limita o exercício desse direito por expressa disposição legal. Na Itália, onde não há limitação legal, dispondo o art. 40 da Constituição que: 'o direito de greve exerce-se no âmbito das leis que o regula', encarrega-se a doutrina de excluir os militares e as forças policiais da fruição desse direito. Gino Giuni, jurista italiano, afirma categoricamente que a greve nessas categorias violaria outros bens protegidos pela Constituição: a defesa nacional, a tutela da liberdade, da integridade física e da propriedade dos cidadãos."*²

A Professora WEIDA ZANCANER³, da Pontifícia Universidade Católica, trata com erudição do **Princípio da Razoabilidade** argüido pelo deputado NEY LOPES:

"(...) a razoabilidade não se restringe apenas a mera análise para conferir se um ato, uma lei ou uma sentença foram editados, ou não, de forma coerente com as normas que os presidiram. O princípio da razoabilidade compreende, além da análise da coerência dos atos jurídicos, a verificação de se esses atos foram ou não editados com reverência a todos os princípios e normas componentes do sistema jurídico a que pertencem, isto é, se esses atos obedecem ao esquema de prioridades adotado pelo próprio sistema.

Mister frisar que outro não pode ser o entendimento acerca do princípio da razoabilidade por todas aquelas

¹ Comentários à Constituição do Brasil, vol. III, pág. 252, Editora Saraiva, 1992.

² Ob. cit.

³ Razoabilidade e Moralidade: Princípios Concretizadores do Perfil Constitucional do Estado Social e Democrático de Direito, Revista Diálogo Jurídico, Ano I, nº 9, dezembro de 2001, pág. 5 e 6.

que acatam os ensinamentos do mestre maior Geraldo Ataliba, em *'República e Constituição'*, obra que constitui um verdadeiro hino à democracia, quando diz:

*'Mesmo no nível constitucional, há uma ordem que faz com que as regras tenham uma interpretação e eficácia condicionada pelos princípios. Estes se harmonizam, em função da hierarquia entre eles estabelecida, de modo a assegurar plena coerência interna ao sistema (a demonstração cabal disso está em J. M. Teran, *Filosofía del Derecho*, p. 146).*

E mais além:

'Os princípios são as linhas mestras, os grandes nortes, as diretrizes magnas do sistema. Apontam os rumos a serem seguidos por toda sociedade e obrigatoriamente perseguidos pelos órgãos do governo (poderes constituídos).

Eles expressam a substância última do querer popular, seus objetivos e desígnios, as linhas mestras da legislação, da administração e da jurisdição. Por estas não podem ser contrariados; têm que ser prestigiados até às últimas conseqüências.'

Outro jurista, o Prof. LUÍS ROBERTO BARROSO, trata do princípio constitucional da **Unidade da Constituição**, nos termos seguintes:

"O direito objetivo não é um aglomerado aleatório de disposições legais, mas um organismo jurídico, um sistema de preceitos coordenados ou subordinados, que convivem harmonicamente. A interpretação sistemática é fruto da idéia de unidade do ordenamento jurídico. Através dela, o intérprete situa o dispositivo a ser interpretado dentro do contexto normativo geral e particular, estabelecendo as conexões internas que enlaçam as instituições e as normas jurídicas. Em bela passagem, registrou Capograssi que a interpretação não é senão a afirmação do todo, da unidade diante da particularidade e da fragmentaridade dos comandos singulares.

No centro do sistema, irradiando-se por todo o ordenamento, encontra-se a Constituição, principal elemento de sua unidade, porque a ela se reconduzem todas as normas no âmbito do Estado. A Constituição, em si, em sua dimensão interna, constitui um sistema. Essa idéia de unidade interna da Lei Fundamental cunha um princípio específico, derivado da interpretação sistemática, que é o princípio da unidade da Constituição, para o qual se abre um capítulo específico mais adiante. A constituição interpreta-se como um todo harmônico,

onde nenhum dispositivo deve ser considerado isoladamente.”⁴

Da análise dos acordos e normas internacionais trabalhistas já ratificados pelo Brasil e apresentados pelo autor também como justificativa para a proposição, concluímos que eles respeitam a não sindicalização e o não reconhecimento do direito de greve para o militar dos países signatários e, por exceção, minimamente, admitem, mas não os obrigam a instituí-los. Essa flexibilização evidencia que os textos e as normas acordados foram elaborados com suficiente responsabilidade e prevalência do bom senso.

Ante os argumentos expostos, verifica-se que a PEC nº 337, de 2004, põe em risco um dos fundamentos da nossa República Federativa, que é a soberania, na conformidade do disposto no art. 1º, inciso I, da Carta de 1988, assim como viola os princípios da razoabilidade e da unidade da constituição. Tende, também, a violar o direito individual de cada brasileiro à defesa nacional e à tutela da liberdade, da integridade física e da propriedade de cada um.

Assim sendo, com base no disposto no inciso IV do § 4º do art. 60 da CF 1988, o nosso voto é pela inadmissibilidade da proposição em face da sua inconstitucionalidade.

Sala da Comissão, em 14 de junho 2007.

Deputado ROBERTO MAGALHÃES
Relator

⁴ Interpretação e Aplicação da Constituição, 6ª Edição, 2004, Saraiva, pág. 136/137