

GREVE POLICIAL: DA (IR)RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Rodrigo Santos Neves

Mestre em Direito Empresarial, pela Universidade Candido Mendes – UCAM-RJ; Membro associado efetivo da Academia Brasileira de Direito Civil – ABDC; Professor Adjunto de Direito Público da FACELI-ES, por concurso de provas e títulos; Procurador Municipal; Vice-Presidente da Comissão de Advogados Públicos da OAB-ES; Advogado militante no Espírito Santo.
rodrigo.neves@faceli.edu.br

SUMÁRIO: 1. Introdução – 2. Do direito de greve dos servidores públicos – 3. Do dever de segurança pública – 4. Do direito ao reajuste na remuneração – 5. Responsabilidade do Estado pela insegurança? – 6. Considerações finais – 7. Referências bibliográficas

RESUMO: No presente artigo, se discutiu a respeito da responsabilidade do Estado pela prática de crimes cometidos por particulares, diante do dever estatal de garantir a segurança pública. Em especial quando há a possibilidade de deflagração de um movimento grevista na área da segurança pública. Mas, para preparar o terreno do assunto principal deste artigo, foi necessário questionar a possibilidade de servidores públicos deflagrarem uma greve, diante do princípio da continuidade dos serviços públicos.

PALAVRAS-CHAVE: Responsabilidade do Estado; greve de policiais; reajuste remuneratório.

ABSTRACT: In this paper, we discussed the responsibility of the State for the practice of crimes committed by private individuals, in view of the State's duty to guarantee public safety. Especially when there is the possibility of the outbreak of a strike movement in the area of public security. But to prepare the ground for the main subject of this paper, it was necessary to question the possibility of public servants to start a strike, in the face of the principle of continuity of public services.

KEY WORDS: Responsibility of the State; Police strike; Remuneration adjustment.

1. Introdução

A sociedade civil comemora quando direitos são conquistados. É verdade que toda conquista exige muita luta. Quantos daqueles que lutaram sofreram as mazelas próprias dos que ousam enfrentar o direito posto?

Mas, esses direitos vêm com um preço. O preço de se ter que respeitá-los. O preço de se respeitar o direito dos outros. Quando se fala no direito de propriedade, para que ele seja

exercido por alguém, ou seja, de forma exclusiva sobre uma coisa, faz-se necessário que o Estado e todas as outras pessoas respeitem o direito do proprietário. Quanto aos direitos dos trabalhadores isso não é diferente. Dentre os direitos laborais encontra-se o direito de greve: um direito que deve ser exercido de forma coletiva, como último recurso, após frustradas as negociações com o empregador. Se por um lado, a greve é uma arma de negociação dos trabalhadores, por outro, ela é um transtorno para os empregadores, para aqueles que dependem dos serviços paralisados ou dos produtos que tiveram sua produção interrompida. Este é o preço do direito de greve.

Imagine, agora, se o serviço interrompido por uma greve for um serviço público. O cenário pode ser ainda pior, se o serviço público paralisado for de segurança pública. Imagine você, leitor, acordar pela manhã e ouvir no telejornal o repórter informar que os policiais não saíram às ruas para fazerem o seu trabalho, pois reivindicam melhores condições de trabalho. Sem policiamento ostensivo, sem atendimento às ocorrências nas centrais telefônicas (190). Nas ruas somente o olhar de pavor, de medo, naqueles poucos que se arriscam à sorte de continuarem as suas vidas. Saques às lojas, roubos, homicídios, estupros: a barbárie instalada e sem uma resposta do Estado.

Diante deste cenário de pavor, de uma omissão estatal na prestação do serviço de segurança pública, seria possível responsabilizar o Estado pelos danos ocorridos pela prática de crimes? Antes de enfrentar este tema, o presente artigo abordará o direito de greve dos servidores públicos, seus condicionais e limites. Em seguida, será tratado o dever estatal de manter a segurança pública e seus parâmetros constitucionais. Mais adiante será abordado um tema espinhoso, que é o direito dos servidores de receberem uma revisão geral anual em sua remuneração. Estas questões iniciais têm por finalidade montar um cenário, para que o leitor possa identificar os problemas que envolvem um movimento grevista na área da segurança pública. Finalmente, será abordada a possibilidade, ou não, de responsabilização do Estado pelos danos praticados por particulares (criminosos), durante e em decorrência do movimento paredista.

Não se pretende, aqui, esgotar o tema, mas iniciar um debate para reflexão. Pede-se ao leitor a gentileza de relevar as muitas imperfeições deste pequeno trabalho, em nome do debate jurídico.

2. Do direito de greve dos servidores públicos

O direito de greve é uma conquista dos trabalhadores. Inserido entre os direitos sociais, o direito de greve deve ser exercido de forma coletiva, como forma de facilitar a negociação entre trabalhadores e empregador, na forma do art. 9º, CR/88. Muitas categorias profissionais somente conseguem melhores condições de trabalho e realmente negociar com seus empregadores quando exercem o referido direito, de forma a pressionar os empresários, diante das perdas no seu faturamento.

O referido dispositivo constitucional regulamenta o direito de greve para o setor privado. Mas, mesmo para o setor privado, percebe-se que determinadas atividades são de caráter essencial, que, por isso, deveriam se submeter a um tratamento diferenciado quanto ao direito de greve, o que foi ressaltado no § 1º, art. 9º, CR/88.

Para a regulamentação do referido direito, após a promulgação da Constituição (CR/88) foi editada Medida Provisória nº 59/1989, posteriormente convertida em Lei nº 7783/1989, que teve o cuidado de especificar em seu art. 16, que a referida lei somente regulamentava o direito de greve do setor privado.

O direito de greve dos servidores, previsto no art. 37, VII, CR/88 exige regulamentação por lei específica, a qual não foi criada até o dia de hoje. A expressão lei específica deve ser entendida como uma lei ordinária, com o objetivo específico de regulamentar o direito de greve dos servidores públicos.¹ O entendimento do STF era no sentido de que a norma constitucional era de eficácia limitada, havendo necessidade de regulamentação.² A questão gera polêmica, porque se o direito de greve é um direito fundamental do trabalhador, por força do § 1º, art. 5º, as normas definidoras de direitos fundamentais produzem efeitos imediatos. É evidente, porém, que se houver norma regulamentadora esta poderá limitar o exercício do direito de greve, como se vê. Trata-se, portanto, de norma de eficácia contida, ou seja, produz efeitos desde a promulgação da Constituição, mas é possível que norma infraconstitucional limite os seus efeitos. “Entender que o servidor público só poderá exercitar o direito de greve quando advier a mencionada lei significa, na prática, inverter a hierarquia das normas, colocando a "lei específica",

¹ “Entendemos que lei específica é uma lei ordinária, com o fito "específico" de regular determinada situação jurídica, já que não consta do rol do art. 5920da CF (LGL\1988\3). Vale dizer, a lei tem a natureza daquilo que ela cuida. Logo, fácil concluir que lei específica é lei ordinária que cuida "especificamente" de um determinado assunto. Dessa forma, teríamos a lei "específica" das licitações (Lei 8.666/93), a lei específica do plano de custeio da Previdência social (Lei 8.112/90), a lei específica da greve no setor privado (Lei 7.783/89) e assim por diante”. (SANTOS, Enoque Ribeiro dos; SILVA, Juliana Araújo Lemos da. Direito de greve do servidor público como norma de eficácia contida. *Revista de direito do trabalho*, São Paulo, v. 116, p. 213-231, out. – dez. 2004).

² Cf. NOHARA, Irene Patrícia. *Direito administrativo*, 7.ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 740.

infraconstitucional, em patamar superior ao da norma constitucional, o que não parece nem um pouco razoável, uma vez que a referida lei específica, quando editada, só poderá estabelecer limites e termos para o exercício da greve no setor público, mas não poderá negar tal direito aos servidores públicos. Assim, se nem mesmo quando referida lei existir poder-se-á subtrair do servidor tal direito, muito menos se poderá fazê-lo enquanto tal lei inexistir”.³ Sem embargo, muita discussão houve a respeito do tema, até que o STF, nos Mandados de Injunção nº 670-ES, 708-DF e 712-PA, estabeleceu que as regras da Lei 7783/89 seriam aplicáveis, no que couberem, aos servidores públicos, até que a lei de regência da matéria fosse promulgada. A partir dessas decisões, os servidores públicos passaram a poder exercer o direito de greve. A utilização da Lei 7783/89, por analogia, para o exercício do direito de greve pelos servidores deve ser tratada como temporária, tendo em vista que os mandados de injunção somente autorizaram essa utilização, enquanto não houve lei regulamentadora.⁴

Os servidores públicos poderão entrar em greve desde que obedecidos os seguintes requisitos estabelecidos na Lei nº 7783/89:

- a) Definição, em assembleia geral promovida pelo respectivo sindicato, das reivindicações da categoria (art. 4º, *caput*);
- b) Reuniões de negociação entre o sindicato da categoria e a Administração Pública (art. 5º);
- c) Encerrada a fase de negociações, sem acordo, será convocada nova assembleia, para deliberar sobre a deflagração da greve ou não (art. 3º, *caput*);
- d) Na hipótese de decisão pela deflagração de greve, a Administração Pública empregadora deverá ser comunicada com antecedência mínima de 48h e quanto aos serviços essenciais a referida comunicação deve ocorrer com antecedência mínima de 72h (art. 13), garantida a continuidade dos serviços considerados indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade (art. 11, *caput*).

Com o fim de se garantir o direito de participação em greve aos servidores em estágio probatório, foi importante a decisão do Supremo Tribunal Federal, no RE 226.966-RS, em que ficou definido que as faltas ocorridas pelo servidor em estágio probatório não

³ Cf. SANTOS, Enoque Ribeiro dos; SILVA, Juliana Araújo Lemos da. Direito de greve do servidor público como norma de eficácia contida. *Revista de direito do trabalho*, São Paulo, v. 116, p. 213-231, out. – dez. 2004.

⁴ Cf. SILVA, João Felipe da; LEAL, Maria Lúcia Garcia. Greve dos servidores públicos civis. *Revista de direito do trabalho*, São Paulo, v. 158, p. 199-221, jul./ago. 2014.

poderiam ser justificativa para demissão por inassiduidade, tendo em vista que as faltas não se deram por vontade do trabalhador em se ausentar do trabalho, para em virtude do exercício do direito de greve.⁵

Em recente decisão, com repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal fixou o seguinte entendimento, por maioria: “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”.⁶ A decisão é equivocada, tendo em vista que a corte de ponto dos servidores que participam do movimento paredista esvazia o próprio direito de greve.

Para avaliar a respeito da legalidade da greve compete ao Tribunal de Justiça, quando se tratar de servidores estaduais ou municipais, ou ao Tribunal Regional Federal, quando se tratar de servidores federais.

A pergunta que se coloca é a seguinte: é possível que policiais militares ou bombeiros militares entrem em greve? A pergunta ganha importância diante dos acontecimentos de fevereiro de 2017, em que os policiais militares do Estado do Espírito Santo entraram em greve, evento que desencadeou pavor público, diante da violência desenfreada que assolou todo aquele estado durante o movimento paredista. Segundo o Sindicato dos Policiais Cíveis do ES, houve 233 homicídios durante os 22 dias de paralisação, contra 118 homicídios no mês de fevereiro de 2016.⁷

A questão é de grande relevância, diante das graves consequências que um movimento grevista na área da segurança pública poderia causar. Mas, o que diz a Constituição da República (CR/88) a respeito do tema? O art. 142, que trata das Forças Armadas estabelece o seguinte: § 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”. Assim, no que se refere aos membros das Forças Armadas, servidores militares da Marinha, Exército e Aeronáutica, são proibidas a sindicalização e a greve. A mesma regra é estendida aos policiais militares

⁵ Cf. STF, 1ª Turma, Rel. Min. Carmen Lúcia, RE 226.966-3 – RS, DJ 11.11.2008.

⁶ Cf. STF, Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, RE 693.456 – RJ, DJ 27.10.2016.

⁷ A GAZETA. Mais de 230 homicídios em fevereiro no Estado, p. 19, 05.03.2017.

e bombeiros militares dos estados, do Distrito Federal e dos Territórios, por força do art. 42, § 1º, CR/88.

A regra constitucional foi estabelecida baseada em três pilares: a) o dever estatal de manutenção da ordem pública; b) a hierarquia na corporação; e c) disciplina. A remota possibilidade de deflagração de uma greve entre os militares, violaria a disciplina, que é fundamental no funcionamento de um corpo militar, assim como a hierarquia, rompendo-se a cadeia de comando. Por essas razões há expressa proibição de greve entre os militares no texto constitucional.

Desta forma, qualquer movimento paredista que envolva militares, seja das Forças Armadas, seja da Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar, é inconstitucional, por violação ao art. 142, § 3º, IV c/c art. 42, § 1º, CR/88.

O fato abalou todo o país, sob a suspeita de que o referido movimento se espalhasse pelo território nacional. Em recentíssima decisão (05.04.2017), o Supremo Tribunal Federal, sob o voto condutor do Ministro Alexandre de Moraes, no ARE 654.432-GO, estendeu a proibição de exercício do direito de greve a todas as carreiras policiais, polícias civis, polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal. O argumento é que a atividade policial, cujas atribuições são voltadas à segurança pública, é privativa do Estado, sendo inadmissível que esta atividade seja exercida por participar. Daí porque deve ser tratada de forma diferente.

Assim, segundo o entendimento atual do STF, nenhuma carreira vinculada à segurança pública poderá exercer direito de greve, sob pena de violação da Constituição. É lamentável que a Corte Excelsa, no uso da sua atribuição de jurisdição constitucional, tem reiteradamente violado o texto que é de sua missão proteger. Este talvez seria mais um exemplo de mutação constitucional. Somente com uma observação: o constituinte não vedou o direito de greve a outras categorias profissionais além dos militares. Portanto, trata-se de uma decisão de natureza política, que violou a própria constituição, com o fim de resolver grave problema político institucional.

3. Do dever de segurança pública

Como se conseguiria exercer o direito de ir e vir, tão elementar, tão natural, que muitas vezes não se percebe que ele está em exercício, se não estiver garantida a segurança dos cidadãos? Ou mesmo o sagrado direito de reunião, fundamental para as manifestações

sociais, como poderia ser exercido este direito, sem que tivesse garantia a segurança? Ou, ainda, o mais elementar direito, o direito à vida, como exercê-lo de forma plena, sem a garantia da segurança?

Por isso, a segurança pública é tão fundamental para a nossa sociedade. Sem ela, o exercício dos demais direitos estaria fadado ao fracasso.⁸ O Constituinte de 1988 consagrou o direito à segurança como direito fundamental individual (art. 5º, *caput*), como um direito fundamental social (art. 6º) e separou um capítulo específico para tratar da segurança pública, dada a sua importância.

A manutenção da segurança pública tem por finalidade, além de se garantir o exercício dos demais direitos fundamentais e infraconstitucionais, visa garantir a manutenção da democracia. Sim, porque sem a manutenção da ordem pública, haveria a necessidade de convocação das Forças Armadas para ocuparem as ruas, o que fragilizaria consideravelmente a democracia brasileira. Lembre-se que há pouco tempo se viveu em uma ditadura militar. Não é sem razão que a matéria da segurança pública está inserida no Título V – Da defesa do Estado e das instituições democrática. O art. 144 da CR/88 estabelece que a segurança pública é um dever do Estado, mas é um direito e responsabilidade de todos, tendo como finalidade a manutenção da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio dos órgãos ali descritos.

Assim, ficaram distribuídas as competências em matéria de segurança pública da seguinte forma: à União compete cuidar da segurança por meio da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal. Enquanto aos Estados e ao Distrito Federal, estes exercerão competência em matéria de segurança pública por meio da Polícia Civil, Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar. Os municípios poderão manter guarda municipal, para proteção de seus bens, serviços e instalações (art. 144, § 8º).

Como se pode ver, as Forças Armadas não estão incluídas nos órgãos de segurança pública, havendo capítulo própria para elas na Constituição.⁹ Às Forças Armadas compete a defesa do espaço aéreo e do território nacional, na manutenção da soberania do país.

⁸ Cf. SANTOS, Cristiane Farias Rodrigues dos. Poder judiciário: segurança pública e administração penitenciária. *Revista brasileira de ciências criminais*, São Paulo, v. 131, p. 403-445, maio 2017.

⁹ Cf. SANTOS, Cristiane Farias Rodrigues dos. Poder judiciário: segurança pública e administração penitenciária. *Revista brasileira de ciências criminais*, São Paulo, v. 131, p. 403-445, maio 2017.

4. Do direito ao reajuste na remuneração

O Estado brasileiro há muito tempo experimentou altos índices inflacionários, o que torna imperiosa a atualização monetária dos salários dos trabalhadores. Pensando nisso, o constituinte estabeleceu a obrigatoriedade de se fazer uma revisão geral anualmente na remuneração dos servidores públicos, conforme dispõe o art. 37, X, CR/88.¹⁰

A redação original o art. 37, X, estabelecia o seguinte: “a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data”.

O dispositivo determinava duas coisas: a) a revisão geral aos servidores públicos; b) a paridade na revisão remuneratória entre civis e militares. No ano de 1993 duas leis foram promulgadas Lei 8622/93 e Lei 8627/93, que estabeleciam uma revisão na remuneração dos militares escalonada no índice máximo de 28,86%. Com base na paridade estabelecida pelo art. 37, X, CR/88, milhares de ações foram ajuizadas, para pleitear aos servidores civis o mesmo reajuste, descontados os índices já aplicados aos servidores civis. Por exemplo, se um servidor civil recebeu à época um reajuste de 10%, ele teria direito a receber a diferença de 18,86% em sua remuneração.

Inclusive o STF, em 03.06.2004, editou um novo enunciado em sua Súmula, de nº 672, que assim preceitua: “O reajuste de 28,86%, concedido aos servidores militares pelas leis 8622/1993 e 8627/1993, estende-se aos servidores civis do Poder Executivo, observadas as eventuais compensações decorrentes dos reajustes diferenciados concedidos pelos mesmos diplomas legais”. O referido enunciado foi convertido na Súmula Vinculante nº 51, em 23.06.2015.¹¹

¹⁰ “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: (...) X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices”.

¹¹ Para a edição da SV nº 51, foram utilizados os seguintes precedentes: “(...) Ao julgar o RMS 22.307, o Plenário desta Corte decidiu, por maioria, que as Leis nºs 8.622/93 e 8.627/93 concederam revisão geral de vencimentos aos servidores públicos, da ordem de 28,86%, nos termos do inciso X do art. 37 da Carta de Outubro (redação anterior à EC 19/98). Posteriormente, ao apreciar os embargos de declaração opostos (RMS 22.307-ED), entendeu, também por maioria, que deveriam ser compensados, em cada caso, os índices eventualmente concedidos pela própria Lei nº 8.627/93. Tal decisão autoriza concluir que a citada revisão, sendo geral, na forma do dispositivo constitucional em apreço (cuja redação originária não comportava distinção entre civis e militares), é devida, por igual, aos servidores militares, também com a mencionada compensação.” (RE 445018 AgR, Relator Ministro Ayres Britto, Primeira Turma, julgamento em 29.6.2005, *DJe* de 21.10.2005) e “(...) para chegar-se ao índice de 28,86%, que foi tido como

Com o objetivo de desvincular a remuneração dos servidores civis da remuneração dos militares, a EC nº 19/98 alterou a redação do art. 37, X, CR/88, nos seguintes termos: “a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices”. Desta forma, a expressão aqui definida como “servidores públicos” abrange apenas os servidores civis, excluindo os militares.

A nova redação do art. 37, X, dada pela EC 19/98 contém dois comandos: a) a necessidade de lei específica para a fixação de remuneração ou subsídio dos servidores; b) revisão geral anual.

A expressão “lei específica” significa que a fixação da remuneração ou do subsídio dos servidores deve ser feita por uma lei que, embora lei ordinária, trate estritamente deste tema.¹² Não pode a referida lei tratar de outros temas, que não seja a estrutura remuneratória. Em todo caso, deve ser respeitada a iniciativa de lei. Desta forma, caso se trate dos servidores civis da União, a iniciativa de lei compete ao Presidente da República (art. 61, § 1º, II, a), caso se trate de servidores do Poder Legislativo, a iniciativa compete (art. 51, IV e art. 52, XIII), neste caso específico, por força do próprio art. 37, X, CR/88, com a redação que foi dada pela EC 19/98, mesmo sendo matéria privativa das casas do Congresso Nacional, a alteração da remuneração dos servidores deve ser feita por lei específica e não por resolução. Assim, a matéria deve ser apreciada pelas duas Casas Legislativas e, posteriormente, submetida ao crivo do Presidente da República, para sanção ou veto.

correspondente ao reajuste geral concedido a todo o funcionalismo, civil e militar, e, como tal, aplicado aos servidores do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, dos servidores do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público Federal, considerou-se a média percentual resultante da adequação dos postos e graduações dos servidores militares. Melhor exame da Lei nº 8.627/93, entretanto, revela que não apenas os servidores militares resultaram por ela beneficiados, por meio da 'adequação dos postos e graduações', mas também nada menos que vinte categorias de servidores civis, contemplados pelo eufêmico 'reposicionamento' previsto em seus artigos 1º e 3º, entre elas a dos 'servidores do Plano de Classificação de Cargos das Leis nº 5.645/70 e 6.550/78'. Assim, conforme enfatizou o em. Ministro Octavio Gallotti, quando do julgamento ora embargado, 'não houve... uma singela extensão, a servidores civis, de valores de soldos de militares', o que a jurisprudência do STF não tolerava, mas a extensão de reajuste concedido aos militares e a numerosíssimas carreiras do funcionalismo civil. Trata-se de circunstância que não se pode deixar de ter em conta, quando se cuida de estender o percentual de 28,86% às categorias funcionais que restaram excluídas da revisão geral." (RMS 22307 ED, Relator Ministro Marco Aurélio, Relator para acórdão Ministro Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, julgamento em 11.3.1998, DJ de 26.6.1998).

¹² Cf. FERRAZ, Luciano de Araújo. Comentário ao art. 37, X. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 2025.

Têm iniciativa de lei, para a remuneração dos seus servidores e para os seus membros o Ministério Público (art. 127, § 2º), o STF, os tribunais superiores, os Tribunais de Justiça (art. 96, II, b) e os Tribunais de Contas (art. 73, caput, c/c art. 96). No âmbito estadual e municipal aplicam-se as mesmas regras, no que couber, pelo princípio da simetria constitucional.

Estas regras de iniciativa de lei visam possibilitar que os Poderes consigam independência a organização dos seus serviços. A submissão à lei, faz com que a harmonia entre os Poderes se mantenha estabelecida, pelo fato que de qualquer iniciativa deve passar pelo processo legislativo comum e, caso aprovado o projeto, a lei deve ser sancionada pelo Chefe do Poder Executivo.

O outro comando inscrito no art. 37, X é a revisão geral anual. Não é qualquer revisão ou lei de reajuste de servidores que se enquadra como revisão geral. A revisão geral é aquela que “retrata um reajustamento genérico, calcado fundamentalmente na perda de poder aquisitivo do servidor em decorrência do processo inflacionário”.¹³ Daí se presume que o percentual de reajuste remuneratório deva ser equivalente ao índice da inflação apurado em um ano.¹⁴ Já a revisão específica “atinge apenas determinados cargos e carreiras, considerando-se a remuneração paga às respectivas funções no mercado comum de trabalho, para o fim de ser evitada defasagem mais profunda entre as remunerações do servidor público e do empregado privado”.¹⁵ Os dois tipos de revisão, portanto, devem receber tratamentos distintos, pois na revisão específica é possível a contemplação de apenas uma ou algumas carreiras e com índices diferentes, tendo que vista que finalidade da revisão é diversa, não tem caráter geral, como a revisão geral, prevista no art. 37, X, CR/88.

No âmbito federal, a Lei 10.331/2001 regulamenta a revisão geral anual, fixa o mês de janeiro para a sua realização e estabelece as seguintes condições para que esta se proceda (art. 2º): a) autorização na lei de diretrizes orçamentárias; b) definição do índice em lei específica; c) previsão do montante da respectiva despesa e correspondentes fontes de custeio na lei orçamentária anual; d) comprovação da disponibilidade financeira que

¹³ Cf. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 31.ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 796.

¹⁴ Cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 30.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 790.

¹⁵ Cf. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 31.ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 796.

configure capacidade de pagamento pelo governo, preservados os compromissos relativos a investimentos e despesas continuadas nas áreas prioritárias de interesse econômico e social; e) compatibilidade com a evolução nominal e real das remunerações no mercado de trabalho; e f) atendimento aos limites para despesa com pessoal de que tratam o art. 169, CR/88.

Embora a Lei 10.331/2001 imponha o atendimento dos limites de despesas com pessoal, previsto o art. 169, CR/88, esta regra não deve ser empecilho para a concessão da revisão geral anual, sob pena de se esvaziar a eficácia do art. 37, X, CR/88.¹⁶ O próprio art. 22, Parágrafo Único, I, Lei Complementar nº 101/2000, excetua do limite prudencial a revisão geral do art. 37, X, CR/88.¹⁷

É pacífico na Jurisprudência, que a Administração Pública estadual e municipal aplique de forma automática um índice inflacionário federal, como se percebe da simples leitura da Súmula Vinculante nº 42: “É inconstitucional a vinculação do reajuste de vencimentos de servidores estaduais ou municipais a índices federais de correção monetária”. A inconstitucionalidade reside na vinculação da Administração Pública estadual ou municipal a conceder a revisão sob um índice que não têm nenhum controle, o que violaria sua própria autonomia como ente federativo. No entanto, é possível que a Administração municipal, por exemplo, aplique na lei específica que conceder a revisão, o mesmo índice apurado pelo Governo Federal, tal como INPC ou IPCA.¹⁸

A questão que se coloca é a seguinte: e se, em detrimento do mandamento constitucional (art. 37, X), o Chefe do Poder Executivo não encaminhar o projeto de lei para promover a revisão geral anual remuneratória? Há que se ter em mente que a concessão de revisão geral anual é um ato administrativo, que depende de lei específica para estabelecer o índice da revisão. Qual índice será aplicado é matéria de mérito administrativo, campo de atuação da discricionariedade do administrador. No entanto, a concessão da revisão é ato

¹⁶ Cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 30.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 790.

¹⁷ “Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre. Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso: I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição”. (LC 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal).

¹⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 31.ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 798.

vinculado, por imposição legal do art. 37, X, CR/88. “O intuito do constituinte é claro: garantir as revisões *gerais anuais das remunerações dos servidores públicos e dos subsídios, tendo por objetivo a sua atualização, de modo a acompanhar a evolução do poder aquisitivo da moeda; se assim não fosse, não haveria razão para tornar obrigatória a sua concessão anual, no mesmo índice e na mesma data para todos*”.¹⁹

O STF editou um Enunciado de Súmula nº 339 que estabelecia o seguinte: “Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia”. O referido enunciado foi convertido em Súmula Vinculante nº 37. No entanto, o referido verbete tem sido aplicado, sem medida, em qualquer demanda judicial, mesmo sem ter seu fundamento na isonomia, como diz o enunciado.²⁰ A respeito deste Enunciado, Guilherme Peña de Moraes adverte que “(...) não há cogitar-se em rompimento metodológico, segundo o nosso entendimento, no obrar do tribunal constitucional que proceda à interpretação da disposição normativa geral, necessariamente dirigida pelas normas constitucionais, dentre as quais o princípio da

¹⁹ GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Retribuição dos servidores: análise dos incs. X a XV do art. 37 CF, com as modificações introduzidas pela emenda constitucional da reforma administrativa. *Revista de direito constitucional e internacional*, São Paulo, v. 24, p. 51-61, jul./set. 1998.

²⁰ “APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO DE COBRANÇA DE DIFERENÇA REMUNERATÓRIA – IMPUGNAÇÃO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA – DECLARAÇÃO DE HIPOSSUFICIÊNCIA – PRESUNÇÃO RELATIVA – ART. 99, §3º, CPC – INEXISTÊNCIA DE PROVA EM SENTIDO CONTRÁRIO – MÉRITO – SERVIDOR PÚBLICO – MUNICÍPIO DE GUAÇUÍ – MAGISTÉRIO – PISO SALARIAL – LEI FEDERAL Nº 11.738/2008 – REAJUSTE PROPORCIONAL AOS NÍVEIS SUBSEQUENTES DA CARREIRA – IMPOSSIBILIDADE – INCIDÊNCIA DA SÚMULA 339 DO STF – RECURSO DESPROVIDO. 1. Nos termos do artigo 99, §3º, do CPC ‘presume-se verdadeira a alegação de insuficiência deduzida exclusivamente por pessoa natural’. Trata-se de presunção relativa, que pode ser elidida por prova em contrário. 2. Embora o Município apelado tenha impugnado a gratuidade da justiça concedida aos autores/apelantes, não logrou êxito em demonstrar que os mesmos possuem condições de arcar com as custas do processo, sem prejuízo do próprio sustento e de seus familiares. 3. O artigo 37, X, da Constituição da República de 1988, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, prevê que ‘a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices’. 4. Assim, a revisão anual da remuneração dos servidores públicos somente pode ser efetivada mediante a edição de lei específica e observada a iniciativa privada em cada caso. 5. Não cabe ao Poder Judiciário, a pretexto de sanar omissão do Chefe do Poder Executivo, a quem compete o cumprimento da norma exarada no artigo 37, X, da CR/1988, conceder o reajuste geral e anual aos servidores públicos, sob pena de ofender o princípio constitucional da separação de poderes (art. 2º da CR/1988), sendo incabível, outrossim, pelos mesmos motivos, a indenização respectiva pela dita recomposição. 6. Aplica-se à presente hipótese o enunciado do verbete sumular nº 339 do STF, segundo o qual ‘não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia’. 7. Desta forma, inexistindo Lei Municipal ou Federal estabelecendo o reajuste salarial pleiteado pelos professores dos demais níveis da carreira de Magistério, revela-se insubsistente a pretensão recursal, vez que não cabe ao Poder Judiciário reajustar, por decisão própria, os vencimentos de servidores públicos, razão pela qual impõe-se a manutenção da sentença recorrida. 8. Recurso conhecido e desprovido”. (TJES, 2ª Câmara Cível, Ap. Cível nº 20160020952, Relator: Álvaro Manoel Rosindo Bourguignon - Relator Substituto : Delio Jose Rocha Sobrinho, DJ: 27/06/2017).

igualdade, e delinee a regra jurídica individual de modo a alcançar a parcela da categoria de pessoas que, embora excluída, devesse ser necessariamente por ela alcançada. Em situações como essa, não visualizamos a mais remota usurpação da função legislativa, isso porque a normativa geral, ao ser transportada da abstração de suas linhas estruturais para a realidade que lhe é subjacente, o será em harmonia com os ditames constitucionais. O tribunal constitucional, dessa forma, pode aplicar a normativa geral sob uma perspectiva corretiva aos casos concretos que decida, compatibilizando-a com o seu fundamento de validade”.²¹

Deixar os servidores públicos à mercê da vontade do gestor para a concessão do benefício seria negar vigência à norma constitucional. Isso porque tão somente o ajuizamento de uma ação de inconstitucionalidade por omissão, não seria capaz de obrigar o Chefe do Executivo a apresentar o projeto de lei de revisão à respectiva casa legislativa.

O ato de encaminhamento de projeto de lei por parte de quem detém iniciativa de lei à respectiva casa legislativa, para promover a revisão geral é um ato vinculado, por imposição constitucional no art. 37, X, CR/88. Assim, seria possível que em uma demanda judicial promovida por um sindicato, associação ou mesmo pelo Ministério Público requeresse que o juiz fixasse prazo razoável, para que a autoridade competente encaminhasse o projeto de lei à respectiva casa, sob pena de multa diária, por se tratar de obrigação de fazer.

Há quem defenda a tese de que a omissão legislativa, no caso de do não encaminhamento do projeto de lei de revisão geral anual, gera o dever de indenizar do Estado aos seus servidores, como forma de resolver a questão, nos termos do art. 37, § 6º, CR/88.²² Embora haja precedentes do STF em sentido contrário (RE-Agr 554810/PR, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 07.12.2007), o mesmo tribunal admitiu repercussão geral em um Recurso Extraordinário (RE 565.089-SP), em que se discute se a referida omissão legislativa caracteriza dever de indenizar.

5. Responsabilidade do Estado pela insegurança?

²¹ MORAES, Guilherme Peña de. *Curso de direito constitucional*. 9.ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 791-792.

²² Cf. FERRAZ, Luciano de Araújo. Comentário ao art. 37, X. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 2029.

Como anteriormente afirmado, a segurança pública é dever do Estado. Como direito fundamental individual e social, a segurança é condição necessária para o exercício de outros direitos. Assim, o Estado deve investir em políticas públicas voltadas a promoverem a segurança pública, para proporcionar o convívio harmonioso e saudável entre os indivíduos.

Quando se olha ao redor, percebe-se que há um aparato logístico relacionado à segurança: centrais de atendimento telefônico para acionar a polícia (por meio do número 190), Disque Denúncia (181), delegacias de Polícia Civil, quartéis da Polícia Militar, Batalhões, Companhias, viaturas a circular pelas ruas, policiais nas ruas, escutas telefônicas em operação, serviço de inteligência da Polícia, presídios, câmeras de vídeo monitoramento, enfim, tudo para promover a segurança pública.

Sem embargo, percebe-se que mesmo assim, com todo esse investimento, ainda ocorrem crimes. As vítimas poderiam pleitear ao Estado uma indenização pelos danos causados pela prática de um crime, sob a alegação de falta do serviço público de segurança?

Seria possível imputar ao Estado a responsabilidade por qualquer crime praticado, em virtude do seu dever de promover a segurança pública? Parece que a resposta deve ser negativa.

Não se pode imaginar que o Estado possa ser responsabilizado pelos crimes que afligem a sociedade. Isso porque não é possível a presença do Estado (seus agentes) em todos os lugares e ao mesmo tempo. O tema se refere à responsabilidade do Estado por atos omissivos. Sim, é possível alguém responder pela omissão. Mas, não se trata de qualquer omissão. A omissão ilícita é aquele em que o agente tem o dever de agir e não o faz. Não agiu nem como o *bonus pater familiae* nem como *bonus administrator*.²³ Daí é importante fazer-se uma distinção entre omissão genérica e omissão específica. A omissão genérica está ligada à ausência do Estado, não por sua negligência, mas pela impossibilidade mesma de estar em todos os lugares. Como foi dito acima, o Estado tem o dever de manter a segurança pública. Para isso, coloca à disposição da sociedade uma série de serviços voltados à manutenção da ordem e do convívio social pacífico, na prevenção e na repressão de crimes. No entanto, é impossível se garantir que nenhum crime aconteça. Responsabilizar o Estado pela prática de um crime, seria responsabilizá-lo por uma

²³ CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de direito administrativo: responsabilidade em direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1970. V.8, p. 210.

omissão genérica. E isso não é admissível.²⁴ Lembre-se que para a caracterização da responsabilidade civil do Estado é necessária a presença dos seguintes elementos: a) ação ou omissão estatal; b) dano; e c) nexo de causalidade entre o dano e a conduta estatal.

Já se decidiu que em um assalto ocorrido enquanto um motorista ficou parado em um semáforo não ficava configurada a responsabilidade do Estado, tendo em vista a inexistência do nexo de causalidade.²⁵ O Superior Tribunal de Justiça também entendeu não configurada a responsabilidade do Estado, quando da ocorrência de um assalto no interior de uma escola pública e o Estado havia tomado previamente medidas de segurança para a prevenção de crimes, com a contratação de segurança privado.²⁶ Trata-se, aqui, de omissão genérica. A situação será tratada de forma diametralmente oposta, se a omissão estatal for específica. A omissão específica ocorre quando o Estado tem o dever de agir e, com sua omissão, provoca o fato danoso, o cria uma situação propícia à

²⁴ CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 9.ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 252.

²⁵ “PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ASSALTO PRATICADO CONTRA MOTORISTA PARADO EM SINAL DE TRÂNSITO. OMISSÃO DO ESTADO EM PROVIDER SEGURANÇA PÚBLICA NO LOCAL NEXO DE CAUSALIDADE. REQUISITO INDISPENSÁVEL. AUSÊNCIA. 1. A imputação de responsabilidade civil, objetiva ou subjetiva, supõe a presença de dois elementos de fato (a conduta do agente e o resultado danoso) e um elemento lógico-normativo, o nexo causal (que é lógico, porque consiste num elo referencial, numa relação de pertencibilidade, entre os elementos de fato; e é normativo, porque tem contornos e limites impostos pelo sistema de direito). 2. Nesse domínio jurídico, o sistema brasileiro, resultante do disposto no artigo 1.060 do Código Civil/16 e no art. 403 do CC/2002, consagra a teoria segundo a qual só existe o nexo de causalidade quando o dano é efeito necessário de uma causa. 3. No caso, não há como afirmar que a deficiência do serviço do Estado, que não destacou agentes para prestar segurança em sinais de trânsito sujeitos a assaltos, tenha sido a causa necessária, direta e imediata do ato ilícito praticado pelo assaltante de veículo. Ausente o nexo causal, fica afastada a responsabilidade do Estado. Precedentes do STF e do STJ. 4. Recurso especial a que se dá provimento”. (STJ, REsp 843.060/RJ, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 15/02/2011, DJe 24/02/2011).

²⁶ “PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. PROFESSOR QUE SOFREU ASSALTO NO INTERIOR DE ESCOLA PÚBLICA ONDE TRABALHAVA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA. ACÓRDÃO DE ORIGEM QUE, À LUZ DA PROVA DOS AUTOS, CONCLUIU QUE A RESPONSABILIDADE DO ESTADO NÃO RESTOU CONFIGURADA E QUE AUSENTE A DEMONSTRAÇÃO DO DANO MORAL INDENIZÁVEL. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. I. Não há omissão ou obscuridade no acórdão recorrido, quando o Tribunal de origem pronuncia-se, de forma clara e precisa, sobre a questão posta nos autos, assentando-se em fundamentos suficientes para embasar a decisão. Precedentes do STJ. II. O Tribunal a quo, soberano na análise do material cognitivo produzido nos autos, entendeu estarem ausentes os requisitos ensejadores da reparação civil, porque "o conjunto probatório demonstra que o Estado do Espírito Santo disponibilizou vigilante para a guarda do estabelecimento educacional no qual ocorreu o assalto, tendo sido o mesmo inclusive rendido pelos criminosos, consoante comprova o depoimento prestado às fls. 59". Concluiu a instância de origem, ainda, "incabível a imputação da responsabilidade estatal pela ocorrência do fato, sobretudo porque não há provas da suposta deficiência do serviço público (ausência de segurança no local) e, além disso, de que a referida negligência tenha sido causa direta do assalto". Nesse contexto, a inversão do julgado exigiria, inequivocamente, incursão na seara fático-probatória dos autos, inviável, na via eleita, a teor do enunciado sumular 7/STJ. Precedentes do STJ. III. Agravo Regimental desprovido”. (STJ, AgRg no AREsp 500.841/ES, Rel. Ministra ASSUETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/11/2014, DJe 03/12/2014).

ocorrência do evento danoso. Nas palavras de Maria Helena Diniz: “O Estado respondia por omissão, quando, devendo agir, não o fez, incorrendo no ilícito de deixar obstar aquilo que podia impedir o que estava obrigado a fazê-lo. O fato danoso podia consistir em fato da natureza cuja lesividade o poder público não impediu, embora devesse obstá-lo, ou em comportamento material de alguém prejudicial a outrem, cuja lesividade o Estado devia impedir e não o fez (...)”.²⁷ Imagine-se que um motorista embriagado atropela e mate uma pessoa. O Estado não responde pelo dano, por a omissão estatal em prevenir a direção do motorista seria uma omissão genérica. No entanto, imagine-se que o mesmo motorista embriagado fora parado em uma blitz, mas por uma camaradagem do policial ele foi liberado e, logo mais adiante ele atropela uma pessoa, com resultado óbito. Aqui, o evento danoso somente ocorreu porque o policial não deteve o motorista embriagado. Neste caso, há omissão específica, porque o policial tinha o dever de apreender o veículo e a CNH do motorista, mas não o fez. Portanto, o Estado é responsável pelo dano.

Outro exemplo de omissão específica ocorre nos casos em que o Estado tem o dever de guarda sobre a pessoa e sobre esta ocorre um evento danoso, como nos casos de prisioneiros, que são agredidos ou até mortos dentro de presídios brasileiros, como neste julgado: “APELAÇÃO – AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS – Agressão física dentro do presídio – Responsabilidade subjetiva do Estado – ‘Faute du service’ – Omissão no dever de resguardar a integridade física e psíquica dos detentos – Dano moral caracterizado – Valor indenizatório fixado com razoabilidade – Sentença mantida – Recursos e reexame necessário desprovidos, com observação”.²⁸

Na hipótese de fuga de presidiários, os danos por eles provocados são de responsabilidade do Estado, que tem o dever de mantê-los segregados da sociedade.²⁹

²⁷ DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro: Responsabilidade civil*. 21.ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 622.

²⁸ TJSP, 9ª Câmara de Direito Público, Relator: Moreira de Carvalho; Comarca: Orlândia; DJ: 26/06/2017.

²⁹ “ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ASSALTO, COM DISPARO DE ARMA DE FOGO, COMETIDO POR APENADO, SUBMETIDO AO REGIME SEMIABERTO, QUE ESTAVA FORAGIDO. PARAPLEGIA DA VÍTIMA, ATINGIDA PELO PROJÉTEL. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE, À LUZ DA PROVA DOS AUTOS, CONCLUIU PELO NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE O DANO E A OMISSÃO DO AGENTE PÚBLICO. DANOS MATERIAIS, MORAIS E ESTÉTICOS CONFIGURADOS. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DO DEVER DE INDENIZAR. REEXAME DE PROVAS. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. I. Segundo consignado no acórdão recorrido, à luz da prova dos autos, restou configurado o nexo de causalidade entre o dano e a omissão do ente público. Concluiu o julgado, ainda, que "o Estado do Rio Grande do Sul, por seu turno, não fez qualquer prova de que tenha tomado alguma providência para a recaptura do apenado, restringindo a negativa de responsabilidade sob a tese de inexistência de nexo causal", e que, "sendo ele evadido do regime semiaberto, tinha o estado o dever de vigilância, bem como, uma vez confirmada a fuga,

Especificamente no caso de greve de policiais militares, seria possível a configuração de responsabilidade civil do Estado, por danos que este movimento paredista tenha causado a terceiros? A questão é relevante porque em virtude de uma greve dos servidores que atuam na segurança pública, serviço essencial, a segurança fica comprometida. Lojas são saqueadas, o número de homicídios aumenta assustadoramente, roubos, depredações, estupros etc. Tudo porque fica uma sensação de impunidade nas ruas.

Em relação ao movimento de greve já houve condenação de uma empresa aérea que, em virtude da greve de seus pilotos, houve cancelamento de voos e, com isso, foram gerados danos a passageiros.³⁰

Em primeiro lugar há que se considerar que a greve é um direito fundamental dos trabalhadores, inclusive dos servidores públicos, nos termos do art. 37, VII, CR/88. No entanto, é certo que os militares não têm direito a fazer greve, por força do art. 142, § 3º, IV, c/c art. 42, § 1, CR/88. E por força da decisão recente do STF no ARE 654.432-GO, nenhuma carreira policial pode fazer greve. Mas, ainda sim, se a greve ocorrer, e em virtude do movimento paredista danos forem gerados a terceiros, quem responde por isso?

Há que se considerar que os servidores públicos, todos, têm direito, no mínimo, à revisão geral anual, conforme estabelece o art. 37, X, CR/88, com a finalidade de se recompor o poder aquisitivo dos servidores, diante do processo inflacionário, como já visto retro. Ainda que neste dispositivo não se incluam os militares, por força da EC 19/98, não se pode imaginar que estes trabalhadores não tenham direito a uma recomposição nos seus

olvidar esforços para recapturar o apenado, o que não ocorreu". Ademais, concluiu que "o tempo transcorrido entre a fuga e prática do novo delito, (aproximadamente um ano), é curto, não sendo suficiente para que se considere como excludente do nexa causal". Assim, para infirmar as conclusões do julgado e afastar a responsabilidade do Estado, seria necessário, inequivocamente, incursão na seara fático-probatória, inviável, na via eleita, a teor do enunciado sumular 7/STJ. Precedentes do STJ. II. Agravo Regimental improvido". (STJ, AgRg no AREsp 505.718/RS, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/11/2014, DJe 03/12/2014). No mesmo sentido: "Embargos infringentes. Assalto praticado por furtivos da Colônia Penal. Indenização. Dever do Estado. Danos morais e materiais. Nexa causal. É dever do Estado manter a segregação dos apenados, de forma a garantir a segurança pessoal e patrimonial dos cidadãos, serviço público decorrente de sua finalidade, e a sua ineficiência, por negligência ou omissão, leva-o a responder por danos sofridos por vítima de roubo praticado por delinquente furtivo". (TJRO, Câ. Especiais Reunidas, Rel. Des. Eurico Montenegro, EI em ApCiv 0311031-7420088220001, DJ 19.08.2011).

³⁰ "Transporte aéreo. Cancelamento de voo. Greve dos pilotos. Ação de indenização por danos materiais e morais. A companhia aérea responde pelos danos causados por defeitos na prestação dos serviços e a greve dos pilotos não afasta a responsabilidade pelo cancelamento do voo e pela ausência de assistência ao consumidor. Danos morais in re ipsa. Juros da citação e correção monetária do arbitramento. Danos materiais de acordo com a prova dos autos. Juros da citação e correção monetária dos desembolsos. Apelação parcialmente provida". (TJRS, 11ª Câ. Cível, Rel. Bayard Ney de Freitas Barcellos, ApCiv 70071563829, DJ 07.12.2016).

vencimentos, até mesmo porque, se a remuneração do servidor for, ao longo dos anos corroída pela inflação sem nenhum tipo de reajuste, recomposição – seja lá o nome que se queira dar – haverá violação ao princípio da irredutibilidade de vencimentos sim.

No caso específico do Espírito Santo, os militares (policiais e bombeiros) estão sem nenhuma recomposição salarial há sete anos. Ao que parece, o direito a uma remuneração digna (não se fala aqui a uma equiparação a outros estados brasileiros), que acompanha os índices de inflação (42% de inflação, pelo IPCA, nos últimos sete anos), tem sido sistematicamente violado.

Diante das razões expostas, pelo dever de manter a ordem pública e pelo descumprimento sistemático do comando constitucional do art. 37, X, CR/88, diante da omissão legislativa para conceder a revisão geral anual, ou o reajuste aos servidores, em caso de greve em um serviço público essencial (a segurança pública), todos os danos ocorridos em função do movimento paredista, pela existência do nexo de causalidade, são de responsabilidade do Estado.

Não se advoga aqui a responsabilidade estatal como teoria do risco integral, mas um olhar à luz do risco administrativo. O Estado deve manter condições mínimas de segurança para a manutenção da ordem pública.

6. Considerações finais

Diante de tudo o que foi dito, podem-se fazer algumas observações. Embora o texto constitucional determine que o exercício do direito de greve deve ser regulamentado por lei específica, por força de mandados de injunção do STF, os servidores públicos podem exercer o seu direito fundamental de greve, aplicando-se, no que couber, a lei de greve dos trabalhadores da iniciativa privada. Trata-se, portanto, uma norma de eficácia contida, ou restringível, sob pena se de esvaziar o conteúdo da norma constitucional, caso se exija a o exercício deste direito uma lei regulamentadora.

Os militares, sejam das Forças Armadas, sejam da Polícia Civil e Bombeiros Militares, não podem exercer direito de greve nem se sindicalizar, por expressa determinação da Constituição (art. 142, § 3º, IV, c/c art. 42, § 1º). O Supremo Tribunal Federal estendeu, de forma equivocada, a restrição ao direito de greve a todas as carreiras policiais. Esta é mais uma decisão tomada ao arrepio do texto constitucional.

A segurança pública é tão fundamental para a nossa sociedade, que sem ela, o exercício dos demais direitos estaria fadado ao fracasso, pois como exercer a liberdade de locomoção, com a criminalidade solta e sem policiamento nas ruas? A manutenção da ordem pública possibilita o exercício da maioria dos direitos: direitos de liberdade (expressão, reunião, manifestação do pensamento, locomoção, circulação etc.), direito de propriedade, direito à vida, direito à incolumidade física etc.

O ato de encaminhamento de projeto de lei por parte de quem detém iniciativa de lei à respectiva casa legislativa, para promover a revisão geral é um ato vinculado, por imposição constitucional no art. 37, X, CR/88. Assim, seria possível que em uma demanda judicial promovida por um sindicato, associação ou mesmo pelo Ministério Público requeresse que o juiz fixasse prazo razoável, para que a autoridade competente encaminhasse o projeto de lei à respectiva casa, sob pena de multa diária, por se tratar de obrigação de fazer.

Embora a greve de policiais militares seja inconstitucional, ela somente ocorreu pelo descumprimento do dever constitucional do Estado em corrigir a remuneração dos seus servidores. Portanto, os danos sofridos por terceiros (cidadãos, comerciantes etc.) durante uma greve de policiais, em virtude da paralização do aparato estatal de segurança pública, são de responsabilidade do Estado.

7. Referências

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 31.ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 9.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de direito administrativo: responsabilidade em direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1970. V.8.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 30.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro: Responsabilidade civil*. 21.ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

FERRAZ, Luciano de Araújo. Comentário ao art. 37, X. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 2023-2029.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Retribuição dos servidores: análise dos incs. X a XV do art. 37 CF, com as modificações introduzidas pela emenda constitucional da reforma administrativa. *Revista de direito constitucional e internacional*, São Paulo, v. 24, p. 51-61, jul./set. 1998.

MORAES, Guilherme Peña de. *Curso de direito constitucional*. 9.ed. São Paulo: Atlas, 2017.

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito administrativo*, 7.ed. São Paulo: Atlas, 2017.

SANTOS, Cristiane Farias Rodrigues dos. Poder judiciário: segurança pública e administração penitenciária. *Revista brasileira de ciências criminais*, São Paulo, v. 131, p. 403-445, maio 2017.

SANTOS, Enoque Ribeiro dos; SILVA, Juliana Araújo Lemos da. Direito de greve do servidor público como norma de eficácia contida. *Revista de direito do trabalho*, São Paulo, v. 116, p. 213-231, out./dez. 2004.

SILVA, João Felipe da; LEAL, Maria Lúcia Garcia. Greve dos servidores públicos civis. *Revista de direito do trabalho*, São Paulo, v. 158, p. 199-221, jul./ago. 2014.