



AGASSIZ ALMEIDA FILHO
ADVOCACIA CONSULTIVA

GREVE E MOBILIZAÇÃO POLÍTICA DE POLICIAIS MILITARES. VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL. INTELIGÊNCIA DO ART. 142, § 3º, INC. IV, DA CF. MOVIMENTO POLÍTICO DE POLICIAIS MILITARES CONTRA GOVERNADOR. USO DE VIOLÊNCIA OU GRAVE AMEAÇA. CRIME DE ABOLIÇÃO VIOLENTA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO (ART. 359-L DO CÓDIGO PENAL). MATERIALIDADE. TENTATIVA DE DEPOSIÇÃO DE GOVERNO CONSTITUÍDO (ART. 359-M DO CÓDIGO PENAL). NECESSIDADE DE EMPREGO DE VIOLÊNCIA OU GRAVE AMEAÇA. CONTINUIDADE NORMATIVO-TÍPICA DO ART. 18 DA LEI DE SEGURANÇA NACIONAL. OCORRÊNCIA.

PARECER

O Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), através de representantes da Executiva Nacional e de todos os Estados da Região Nordeste¹, consulta-nos acerca da eventual prática dos crimes de abolição violenta do Estado Democrático de Direito e de golpe de Estado pelas lideranças militares que vêm pressionando os governos estaduais desde 2019 com pautas reivindicativas impostas por meio de amotinções, greves ilegais, ameaças de ordem diversa e violência, pública e/ou pessoal, com apoio explícito ou implícito do presidente da República, nos termos dos arts. 359-L e 359-M do Código Penal (CP), do art. 18 da Lei de Segurança Nacional (LSN) e dos arts. 1º, 2º, 17, 42 e 142, § 3º, alínea IV, todos da Constituição Federal de 1988 (CF). Eis o resumo dos elementos juridicamente relevantes:

¹ **ALAGOAS:** José Wellison de Lima Lira (PSOL/AL), presidente do diretório do partido em Arapiraca. **BAHIA:** Fábio Nogueira de Oliveira (PSOL/BA), presidente do diretório do partido na Bahia. **CEARÁ:** Marcelo Henrique Bezerra Ramos (PSOL/CE), membro da Executiva Nacional do partido. **MARANHÃO:** Enilton Silva Rodrigues (PSOL/MA), presidente do diretório do partido no Maranhão. **PARAÍBA:** Adjany Simplicio (PSOL/PB), presidenta do diretório do partido na Paraíba; Alexandre Soares de Melo (PSOL/PB), vice-presidente do diretório do partido na Paraíba; Ítalo de Oliveira Guedes (PSOL/PB), presidente do diretório do partido em João Pessoa; Tércio Holanda Teixeira (PSOL/PB), articulador para a elaboração do presente parecer e membro suplente do diretório do partido na Paraíba. **PERNAMBUCO:** Jesualdo de Albuquerque Campos Junior (PSOL/PE), membro da Executiva Nacional do partido; Maria Joselita Pereira Cavalcanti (PSOL/PE), codeputada estadual pela JUNTAS/ALEPE; Renan Resende da Cunha Castro (PSOL/PE), presidente da Comissão de Direitos Humanos da OAB/PE; Tiago dos Santos Paraíba (PSOL/PE), presidente do diretório do partido em Pernambuco. **PIAUI:** Bruna Stéfanni Soares de Araújo (PSOL/PI), membro do diretório do partido no Piauí. **RIO GRANDE DO NORTE:** Sedruoslen Guelir Cavalcanti Costa (PSOL/RN), conselheiro do Conselho Municipal de Saúde (Natal). **SERGIPE:** Jossimário de Souza Mick (PSOL/SE), secretário de Juventude do diretório do partido em Aracaju.





AGASSIZ ALMEIDA FILHO
ADVOCACIA CONSULTIVA

Movimentos políticos de caráter reivindicativo, envolvendo a polícia militar, intensificaram-se em vários Estados – Ceará, Minas Gerais, Paraíba, Santa Catarina, Pernambuco, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Bahia e Alagoas – desde 2019. Esses movimentos contrariam jurisprudência expressa do Supremo Tribunal Federal (STF), que ressalta a “impossibilidade absoluta do exercício do direito de greve às carreiras policiais”². Em torno dos fatos, houve ameaças de morte contra presidente de Assembleia Legislativa, “declaração de guerra” contra governador, atentado contra a vida de senador da República *etc.* De modo geral, o governo federal minimizou a importância dessa movimentação ou deu apoio direto aos policiais amotinados/revoltados, o que ampliou seu impacto político e as consequências danosas desses movimentos para o Estado Democrático de Direito. A mobilização das tropas, mais ou menos explícita, permaneceu através de policiais e políticos que ganharam projeção por sua participação decisiva nos levantes estaduais.

Tomando esses fatos como ponto de partida, o consultante formula as seguintes perguntas:

1. De acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, policiais militares podem fazer greve? Quais os fundamentos da resposta?

RESPOSTA. Não. O Supremo Tribunal Federal reafirmou em várias oportunidades o que a Constituição de 88 previu expressamente: ao militar são proibidas a sindicalização e a greve (art. 142, § 3º, inc. IV, da CF). A sindicalização e a greve são direitos que caminham lado a lado. O principal objetivo da sindicalização é a defesa dos interesses de uma dada categoria profissional. A greve, por sua vez, é o mais importante instrumento para a conversão desses interesses em reivindicações ativas. Não há dúvidas de que a primeira contribui decisivamente no sentido de criar as condições para que a segunda ganhe forma. A sindicalização e a greve, portanto, são mecanismos de defesa política dos interesses dos membros de uma categoria profissional. A vedação constitucional da sindicalização e da greve para os policiais militares encontra justificativa na necessidade de não politizar a atividade militar, que existe como “braço armado” e manifestação concreta do monopólio da violência estatal. É preciso levar em conta, como afirma Ulrich vom Hagen, que “a capacidade potencial de guerra está no centro de qualquer organização militar.”³

² Recurso extraordinário com agravo n. 654.432/Goiás.

³ Ulrich vom Hagen. *Militär in Demokratien. In: Armee in der Demokratie: Zum Verhältnis von zivilen und militärischen Prinzipien.* Wiesbaden: VS Verlag, 2006, p. 22.





AGASSIZ ALMEIDA FILHO
ADVOCACIA CONSULTIVA

O STF também fundamenta sua posição no fato de o direito de greve restringir-se aos limites da lei (art. 37, inc. VII, da CF), considerando que esse direito, no caso dos serviços essenciais, sofre limitações determinadas pelos interesses e necessidades da sociedade (art. 9º, § 1º, da CF). Além disso, o STF baseia sua posição na vinculação das atividades de segurança pública à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (art. 144 da CF). Em resumo, a proibição da greve se dá em razão da prevalência do interesse público sobre os interesses individuais dos policiais, ainda que essa prevalência do interesse público não seja absoluta, tendo que levar em conta os direitos fundamentais e resultando de um necessário processo de ponderação (análise para entender o que é mais importante em cada situação, *in casu*, o eventual direito de os policiais fazerem greve ou o interesse público)⁴. Finalmente, ainda que a CF tenha limitado o direito de greve apenas aos militares, o STF estendeu tal limitação aos policiais civis e a todos os servidores públicos que atuem diretamente na área da segurança pública.

2. Policiais militares têm direito de se mobilizar politicamente contra governadores ou outras autoridades constituídas? Por quê?

RESPOSTA: Não. Os policiais militares não têm direito de promover nem de participar de mobilizações políticas de qualquer tipo. A Constituição é taxativa quando proíbe a sindicalização e a greve dos policiais militares como forma de preservar a estabilidade do regime democrático, o que implica, indiretamente, a vedação para sua atuação política como grupo organizado. Os militares estão a serviço do Estado e do poder político democraticamente constituído, devendo se comportar de “maneira neutra”⁵ e sob o regime jurídico da hierarquia e da disciplina. Por trás dessa proibição, analisada detalhadamente pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, está a ideia de que os policiais militares integram uma instituição de Estado estratégica para a manutenção da estabilidade constitucional. Afinal, a polícia militar, submetida ao governador do Estado, é responsável pelo policiamento ostensivo e pela preservação da ordem pública, funcionando, ademais, como força auxiliar e reserva do Exército (art. 144, § 5º e § 6º, da CF). Em razão disso, qualquer mobilização política da polícia militar contra governador de Estado ou outras autoridades constituídas é ilegal e inconstitucional.

⁴ Sobre a relação entre interesse público e direitos fundamentais, cf. Gustavo Binbenbajm. **Uma teoria do Direito Administrativo:** direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, pp. 29 e ss.

⁵ Wilfried von Bredow. **Demokratie und Streitkräfte:** *Militar, Staat und Gesellschaft in der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2000, p. 22





3. A existência de movimento no âmbito da Polícia Militar de um ou de vários Estados, cujo objetivo, direto ou indireto, seja impedir ou restringir o funcionamento dos poderes constitucionais por meio de violência ou grave ameaça constitui crime de abolição violenta do Estado Democrático de Direito? Em que se baseia a resposta?

RESPOSTA: Sim. O crime de abolição violenta do Estado Democrático de Direito está previsto no art. 359-L do Código Penal⁶. O bem jurídico que a lei protege, neste caso, é o Estado Democrático de Direito⁷, que se estrutura, de acordo com o referido art. 359-L, a partir do funcionamento ordinário ou normal dos poderes constitucionais. Esse exercício normal dos poderes se baseia na ideia de normalidade constitucional, ou seja, na existência de condições sociais e políticas com base nas quais os poderes podem desempenhar as suas funções nos termos previstos pela Constituição.⁸ O objetivo de abolir o Estado Democrático de Direito, impedindo ou restringindo o funcionamento dos poderes constitucionais, configura o delito se houver emprego de violência ou grave ameaça. A violência prevista pelo tipo se consubstancia quando o agente utiliza força bruta para alcançar o objetivo criminoso (agressões contra pessoas, ataques a equipamentos públicos etc.). A grave ameaça, por sua vez, constitui uma pressão moral que interfere na vontade do titular do poder constitucional, impedindo ou restringindo a dinâmica institucional. A motivação do agente para a prática do delito (obter melhores condições de trabalho, ampliar as bases eleitorais das lideranças do movimento, apoiar o presidente da República etc.) é normativamente irrelevante.

⁶ Art. 359-L. Tentar, com emprego de violência ou grave ameaça, abolir o Estado Democrático de Direito, impedindo ou restringindo o exercício dos poderes constitucionais: **pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos**, além da pena correspondente à violência.

⁷ Agassiz Almeida Filho. Racionalidade democrática e decisionismo político: o papel de Carl Schmitt na construção de um Estado de Direito pós-liberal. In: **Estado de Direito e Direitos Fundamentais: homenagem ao jurista Mário Moacyr Porto**. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 31: “O exato significado da fórmula ‘Estado de Direito’ muitas vezes se perde no emaranhado de tradições culturais que numa dada altura histórica apostaram pela limitação (racional) do poder político e pela garantia de uma específica esfera de direitos individuais (...). No entanto, é possível reduzi-las a um arquétipo comum caracterizado pela tentativa de racionalizar a atuação do Estado de acordo com critérios legitimantes baseados na supremacia material do indivíduo”, o que engloba uma dupla dimensão, material e formal – direitos individuais, normas processuais e legalidade da Administração Pública (Hans-Joachim Lauth. *Rechtsstaat, Rechtssysteme und Demokratie*. In: **Rechtsstaat und Demokratie - Theoretische und empirische Studien zum Recht in der Demokratie**. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2001, p. 30). Isso significa, em linhas gerais, que o Estado de Direito atual ou o Estado Democrático de Direito tem como um dos seus princípios estruturantes o estrito cumprimento das normas jurídicas pelos servidores civis e militares.

⁸ Pedro Cruz Villalón (Veinticinco anos de normalidad constitucional. **Revista de Derecho Político**, Madrid: UNED, n. 58-59, 2003-2004, pp. 20 e 21) entende que a “normalidade constitucional é que o previsto como regra funcione logicamente como regra e que o previsto como exceção funcione como exceção.”





AGASSIZ ALMEIDA FILHO
ADVOCACIA CONSULTIVA

A abolição do Estado Democrático de Direito apontada pelo art. 359-L não depende da completa desestruturação da ordem constitucional, a exemplo do que ocorreria com o desfecho exitoso de um movimento revolucionário, uma vez que a lei utiliza o verbo *tentar*. Nesse sentido, a conduta se materializa com a tentativa de abolição. O tipo traduz um conceito de Estado Democrático de Direito “em movimento”, relacionado com a observância das regras e dos princípios normativos que estruturam e regem o funcionamento de cada uma das funções/poderes do Estado. A tentativa de abolição do Estado Democrático de Direito, assim, ocorre na medida em que a ação delitiva impede ou restringe de alguma maneira o exercício dos poderes constitucionais com o emprego de violência ou grave ameaça. Na linha da democracia militante, a lei penal pretendeu fortalecer a proteção dos bens jurídicos abarcados pela defesa da Constituição. A democracia que se defende (militante) afasta do processo político como um todo não apenas os *indivíduos e grupos contrários* à Constituição, mas também as *condutas* que podem vir a enfraquecê-la⁹.

4. Mobilizar e direcionar a polícia militar contra o governo estadual, anunciando, publicamente, que os militares estão em guerra com o governador, apontado como “inimigo da corporação”, com uso de violência ou grave ameaça, configura o crime abolição violenta do Estado Democrático de Direito? Por quê?

RESPOSTA: Sim. O ato de mobilizar e direcionar a polícia militar contra governo estadual, com emprego de violência ou grave ameaça, é ilegal e inconstitucional, configurando o delito de abolição violenta do Estado Democrático de Direito. A depender dos resultados da mobilização, com a quebra da hierarquia e da disciplina (art. 42 da CF), de antemão também estão configurados os delitos de motim ou revolta para os militares envolvidos, ambos previstos pelo Código Penal Militar (art. 149). São crimes “contra a autoridade militar e ofendem a disciplina militar (...). A autoridade militar inicia-se pela subordinação dos graus hierárquicos, sendo que nas FFAA termina no presidente da República a autoridade suprema das Forças Armadas (art. 142 da CF). No caso das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares, termina nos governadores dos Estados ou do Distrito Federal. A subordinação das instituições militares ao poder civil é traço marcante dos regimes democráticos.”¹⁰ O ataque direto a governo estadual e a afirmação de que os militares estão “em guerra com o governador” aprofundam a quebra da hierarquia e da disciplina, assumindo grave dimensão criminosa quando ameaça a própria existência do Estado Democrático de Direito.

⁹ Cf. Erhard Denninger. Democracia militante y defensa de la Constitución. In: **Manual de Derecho Constitucional**. 2ª. ed., Madrid: Marcial Pons, 2001, p. 479.

¹⁰ Enio Luiz Rossetto. **Código Penal Militar comentado**. 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, pp. 486 e 487.





AGASSIZ ALMEIDA FILHO
ADVOCACIA CONSULTIVA

Militares mobilizados “em guerra” contra o governador, que consideram o chefe do Executivo estadual como “inimigo da corporação”, atacam diretamente a essência do Estado Democrático de Direito (bem jurídico protegido), que se identifica com a observância da lei em sentido amplo, com a proteção dos direitos fundamentais e com o funcionamento constitucional do Poder Executivo. A conduta é típica porque situações de motim ou revolta, quando se convertem em ataques sistemáticos e organizados a governador, ameaçam diretamente o governo (poder constitucional), restringem ou impedem seu funcionamento. Na prática, essas mobilizações militares são uma forma de os policiais tentarem impor ao governo as pautas mais variadas, o que costuma ocorrer através de três estratégias: a) greve ativa ou branca, ambas ilegais e contrárias à Constituição, para que a violência social coaja o governo; b) ocupação ilegal de estabelecimentos militares, também com finalidade coativa; c) violência direta, quando os policiais amotinados ou revoltosos praticam diretamente atos violentos com o fim de quebrar a ordem pública e a paz social. Em todos os casos há tentativa de abolição do Estado Democrático de Direito por meio do impedimento ou restrição do funcionamento do governo estadual (poder constitucional) por meio de violência ou grave ameaça.

5. Eventual atuação de policiais militares, setores políticos ou grupos paramilitares com o fim de tentar depor governo legitimamente constituído através de violência ou grave ameaça configura crime de golpe de Estado? Por quê?

RESPOSTA: Sim. O crime de golpe de Estado está previsto no art. 359-M do Código Penal¹¹. O bem jurídico protegido também é o Estado Democrático de Direito, que se identifica, neste caso, com a figura do governo legitimamente constituído. É necessário que o governo atacado pelo agente tenha sido constituído de forma legítima, ou seja, através de eleição válida e com a observância das normas constitucionais em geral. Governo constituído é governo que tem o chefe do Executivo eleito, diplomado e empossado. Não é necessário que a ação seja efetivamente capaz de colocar a existência do governo em perigo, bastando apenas que seja direcionada para a deposição do governo. O crime não se configura sem o uso da violência ou da grave ameaça. Por isso, é necessário diferenciar setores políticos de policiais militares e grupos paramilitares. No caso dos setores políticos implicados na tentativa de golpe, a violência ou a grave ameaça exigidas pela norma incriminadora devem ser concretas (existência de fato), diretas (voltadas para a ação delitiva) e autônomas

¹¹ Art. 359-M. Tentar depor, por meio de violência ou grave ameaça, o governo legitimamente constituído: **pena - reclusão, de 4 (quatro) a 12 (doze) anos**, além da pena correspondente à violência.





AGASSIZ ALMEIDA FILHO
ADVOCACIA CONSULTIVA

(criadas para a finalidade delinquente). Os policiais e os grupos paramilitares, por sua vez, podem ver configuradas a violência ou a grave ameaça somente pelo fato de avançarem contra o governo constituído enquanto grupos organizados e armados.

6. A conduta prevista no art.18 da Lei n. 7.170/83 (Lei de Segurança Nacional), segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, pode ser punida após a sua expressa revogação pela Lei n. 14.19/21? Por quê?

RESPOSTA: Sim. O STF¹² entende que houve continuidade normativo-típica em relação ao crime previsto no art. 18 da Lei de Segurança Nacional. De acordo com o STF, o legislador manteve a ilicitude penal da conduta descrita pelo art. 18 da Lei n. 7.170/83 quando aprovou a Lei n. 14.19/21, o que afasta a figura da *abolitio criminis*.

É o nosso parecer.

Agassiz Almeida Filho¹³

¹² Ação penal n. 1.044/Distrito Federal.

¹³ Advogado, autor e coautor de mais de vinte livros na área do Direito Constitucional, pesquisador convidado do Centre d'Études et de Recherches de Science Administrative (Université Panthéon-Assas Paris II [2010]), professor de Direito Constitucional da UEPB e integrante do "Comité de los referentes de los proyectos internacionales" do Centro di studi sull'America Latina – Università degli studi di Bologna (www.agassizalmeidafilho.adv.br).

