

El Derecho de Sindicación y de Huelga en el Sector Público Brasileño

Por Fábio Túlio Barroso¹

Resumen

Este artículo analiza el reconocimiento y la eficacia del derecho de sindicación y de huelga en el sector público brasileño, deconstruyendo el aparente antagonismo entre el Derecho del Trabajo y el Derecho Administrativo. Tras situar históricamente el sindicalismo y la especificidad del vínculo público, se examina el alcance de los Convenios núm. 151 y 154 de la OIT y la falta de desarrollo legislativo posterior a la Constitución de 1988, especialmente para los servidores estatutarios. El trabajo mapea la pluralidad de regímenes (estatutario y celetista), las particularidades de la organización sindical y las tensiones generadas por la unicidad sindical y la base territorial cuando se traslada al ámbito estatal. Se discute el papel del Supremo Tribunal Federal en la aplicación supletoria de la Ley de Huelga núm. 7.783/1989 a los servidores civiles, así como los límites fijados para los cuerpos de seguridad, destacando el Tema 541. El estudio concluye que la ausencia de una ley específica mantiene un estado de inseguridad jurídica y de ‘tolerancia práctica’ de la huelga, e identifica como camino necesario una regulación democrática que compatibilice la autonomía colectiva con la continuidad y la calidad de los servicios públicos.

Palabras clave: derecho de huelga; sindicalismo del sector público; servidores estatutarios.

¹ Abogado, Profesor Catedrático de Derecho del Trabajo de la Facultad de Derecho de la Universidad Federal de Pernambuco. Profesor de la Universidad Católica de Pernambuco. Estudios Posdoctorales en la Universidad de Granada, España.

The Right to Unionization and Strike in the Brazilian Public Sector

By Fábio Túlio Barroso

Abstract

This article examines the recognition and effectiveness of the right to unionization and strike in Brazil's public sector, addressing the apparent tension between Labour Law and Administrative Law. After outlining the historical emergence of trade unionism and the specificity of public employment, it assesses the scope of ILO Conventions No. 151 and 154 and the persistent regulatory gap after the 1988 Constitution, particularly regarding statutory civil servants. The paper maps Brazil's dual regimes (statutory and CLT-based), the specificities of trade union organization, and the frictions produced by union unity and territorial base when transposed to the public sphere. It discusses the Supreme Federal Court's role in the supplementary application of Strike Law No. 7.783/1989 to civil servants and the limits set for public security forces, with emphasis on Theme 541. It concludes that the lack of specific legislation sustains legal uncertainty and a form of 'practical tolerance' of strikes, and identifies as necessary a democratic framework that reconciles collective autonomy with the continuity and quality of public services.

Keywords: right to strike; public sector unionism; statutory civil servants.

El Derecho de Sindicación y de Huelga en el Sector Público Brasileño

Por Fábio Túlio Barroso

Introducción

El análisis del derecho de sindicación y de huelga en el sector público brasileño revela un campo de tensiones entre el Derecho del Trabajo y el Derecho Administrativo, marcado por la ausencia de una regulación específica que garantice la efectividad de los derechos colectivos de los servidores públicos. Aunque la Constitución Federal de 1988 reconoció expresamente dichos derechos, su aplicación práctica continúa dependiendo de interpretaciones judiciales y de mecanismos supletorios. La ratificación de los Convenios n° 151 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo supuso un avance formal en el reconocimiento de las relaciones laborales en la Administración Pública, destacando la expansión significativa del empleo público y la necesidad de establecer relaciones saludables entre el Estado y las organizaciones de trabajadores.

El estudio aborda los distintos regímenes jurídicos aplicables —estatutario, celetista y militar— y las consecuencias derivadas de esa pluralidad normativa, especialmente la indefinición de los límites del sindicalismo y del ejercicio del derecho de huelga por los funcionarios estatutarios. Asimismo, examina el papel del Supremo Tribunal Federal en la aplicación supletoria de la Ley n° 7.783/1989 y la evolución jurisprudencial que, ante la inercia legislativa, ha tratado de garantizar un mínimo de seguridad jurídica. El objetivo del trabajo es ofrecer una lectura sistemática del proceso de institucionalización del sindicalismo público en Brasil y de la urgente necesidad de una regulación democrática que armonice la autonomía colectiva con la continuidad de los servicios públicos.

1. Sobre el sindicalismo en el sector público en Brasil

El sindicalismo y sus efectos —como el poder y la legitimidad para representar intereses profesionales y económicos— se originaron en las relaciones privadas de producción y en las consecuencias de la Revolución Industrial, cuando los sujetos del trabajo en la sociedad capitalista fueron reconocidos jurídica y legítimamente, tanto de manera individual como

colectiva, y sistematizados en una estructura normativa orientada a la paz social y a la seguridad jurídica dentro del sistema capitalista.

Sin embargo, en el contexto de las relaciones entre los trabajadores y la Administración Pública —directa, autárquica o fundacional— no existe, por parte del poder de dirección que representa el interés público, ninguna relación con la actividad capitalista privada, dado que su finalidad no es el lucro.

La evolución de las relaciones laborales hizo necesaria también la representación colectiva de los servidores públicos², cuyo vínculo de trabajo suele estar regulado por un régimen jurídico distinto al de las relaciones privadas, sometido al Derecho Administrativo.

Esa necesidad fue reconocida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que en 1978 aprobó el Convenio n° 151, Convenio sobre las relaciones de Trabajo en la administración pública.

Brasil aprobó el Convenio el 7 de junio de 1978, lo ratificó el 15 de junio de 2010 (Decreto Legislativo n° 206/2010) y lo promulgó mediante el Decreto n° 7.944/2013. No obstante, hasta la fecha, carece de reglamentación interna.

Las razones de este Convenio destacan la expansión significativa de las actividades del empleo público en muchos países y la necesidad de establecer relaciones laborales saludables entre la Administración y las organizaciones de trabajadores del sector público.

Ello justifica la urgencia de regular la materia, otorgando a los trabajadores del Estado condiciones mínimas para ejercer el derecho de sindicación y, por ende, el de huelga.

Brasil ya había ratificado también el Convenio n° 154 de la OIT sobre la promoción de la negociación colectiva, cuyo artículo 1.3 prevé que, respecto de la Administración Pública, la legislación o la práctica nacional podrán establecer modalidades particulares de aplicación.

Aunque la Constitución brasileña garantiza el sindicalismo y la huelga a los servidores públicos estatutarios, ni el Convenio n° 151 ni ninguna norma interna han definido aún sus límites o mecanismos de aplicación.

El tema se sitúa, por tanto, en una zona híbrida entre el Derecho del Trabajo y el Derecho Administrativo: mientras el asociacionismo sindical pertenece al ámbito laboral —propio de sujetos privados—, la actividad de los representados por esos sindicatos se enmarca en un régimen jurídico de derecho administrativo. Ambos, sin embargo, encuentran respaldo

² DA SILVA, Antônio Álvares. “Greve no Serviço Público Depois da Decisão do STF”, LTr, São Paulo, 2008, pág. 58.

en el artículo 23.4 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que consagra el derecho de toda persona a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

2. Normas y sujetos: la sindicalización posible y legalmente admitida

La Constitución de 1988 garantizó el derecho de sindicación y de huelga a los servidores públicos, a diferencia del régimen anterior que lo prohibía³. Sin embargo, más de treinta y cinco años después de su promulgación, estos derechos aún carecen de desarrollo normativo específico mediante ley infraconstitucional.

En Brasil no existe un régimen único para los trabajadores de la Administración, que se dividen en **servidores civiles** y **militares**. Los civiles, a su vez, se subdividen en **celetistas** (empleados públicos) y **estatutarios** (funcionarios de carrera sujetos a estatuto).

En sentido amplio, se considera servidores públicos a las personas físicas que prestan servicios al Estado o a las entidades de la administración indirecta, con vínculo laboral y remuneración proveniente de fondos públicos. En esta categoría se incluyen:

- **Servidores estatutarios**, sujetos a un régimen jurídico propio y titulares de cargos públicos;
- **Empleados públicos (celetistas)**, contratados conforme a la *Consolidación de las Leyes del Trabajo* (CLT), que ocupan empleos públicos;
- **Servidores temporales**, contratados por tiempo determinado para atender necesidades excepcionales de interés público, conforme al artículo 37, IX, de la Constitución.

La Constitución prevé también un régimen jurídico especial para los servidores militares, en su artículo 42, que abarca policías, bomberos militares y miembros de las fuerzas armadas. Para estos, el artículo 142, §3º, establece expresamente la prohibición de sindicación y huelga.

Los servidores estatutarios tienen su régimen jurídico definido en estatutos propios, dictados por ley según la esfera administrativa a la que pertenezcan (Unión, Estados, Distrito Federal, Municipios, autarquías o fundaciones públicas).

Los empleados públicos, en cambio, se rigen por la CLT, ya que en las empresas públicas y sociedades de economía mixta el Estado actúa como un empleador equiparable a un sujeto privado, en virtud del artículo 173, §1º, II, de la Constitución. Estas entidades, dedicadas

³ MARTINS, Sérgio Pinto. “Greve do Servidor Público”, Atlas, São Paulo, 2001, pág. 25.

a la actividad económica⁴, contratan mediante concurso público y pueden, por tanto, ejercer la negociación colectiva y la huelga dentro del marco de relaciones laborales privadas.

La relación de trabajo de los servidores estatutarios se regula por el Derecho Administrativo, conforme al artículo 39 de la Constitución. El §3º de dicho artículo dispone que diversos institutos del Derecho del Trabajo son aplicables subsidiariamente a las relaciones entre el Estado y sus servidores, en las que el Estado actúa como poder público, no como empleador privado.

Para los servidores civiles estatutarios, el artículo 37, incisos VI y VII, reconoce expresamente los derechos de sindicación y huelga. Sin embargo —como ya se ha indicado—, hasta el momento no existe ley que regule ni la forma de organización sindical ni las condiciones de ejercicio del derecho de huelga.

La Enmienda Constitucional nº 19 modificó el inciso VII del artículo 37, que inicialmente exigía una ley complementaria para reglamentar la huelga de los funcionarios, pasando a requerir simplemente una ley específica” que establezca los límites de su ejercicio⁵.

Esa modificación revocó tácitamente el artículo 16 de la Ley nº 7.783/1989 (Ley de Huelga), que preveía una reglamentación por ley complementaria. En la práctica, la Ley nº 7.783/1989 continúa siendo aplicable a los **servidores celetistas**, pero no se extiende automáticamente a los estatutarios, que siguen careciendo de una regulación clara sobre el ejercicio de este derecho.

3. Sindicalismo en el sector público

La organización sindical en el sector público brasileño carece de una sistematización legal, a diferencia del sindicalismo en las relaciones laborales privadas, regulado por el artículo 511 y siguientes de la CLT y garantizado constitucionalmente por los artículos 8º y 9º.

Para los empleados públicos celetistas, rigen las mismas normas aplicables a los trabajadores del sector privado, tanto en las relaciones individuales como en las colectivas.

En cambio, los servidores civiles estatutarios no cuentan con una delimitación legal precisa, recurriéndose en la práctica —por analogía— a la terminología y categorías previstas en la CLT y en la propia Constitución, que hablan de “categoría profesional”.

⁴ MORAES, Márcio André Medeiros. “O Direito de Greve no Serviço Público”, JM Editora, Curitiba, 2012, pág. 61.

⁵ RAPASSI, Rinaldo Guedes. “Direito de Greve de Servidores Públicos”. LTR, São Paulo, 2005, pág.98:

Pese a la previsión constitucional contenida en el artículo 37, incisos VI y VII, no existe ley que regule ni el derecho de sindicación ni el ejercicio del derecho de huelga para los estatutarios. Así, Brasil no ofrece a los servidores públicos civiles un tratamiento igualitario respecto de los demás trabajadores en materia sindical, aunque la Constitución autoriza expresamente la posibilidad⁶.

En sentido estricto, el colectivo de servidores públicos estatutarios no se define como “categoría profesional” en el sentido técnico del derecho laboral privado, pues este concepto presupone la existencia de intereses económicos comunes y la posibilidad de negociación colectiva entre partes privadas. La estructura y los fines de la Administración Pública no se ajustan a esos presupuestos, ya que el interés que persigue la Administración no es económico, sino público.

Los criterios objetivos que conforman la categoría económica y profesional —identidad, similitud y conexión— no pueden aplicarse directamente a los servidores estatutarios. Sería incompatible, por ejemplo, considerar que un ayuntamiento tiene “solidaridad de intereses económicos” con otros entes públicos, como exige la CLT para las categorías económicas⁷.

Aun así, la Constitución garantiza de forma amplia el **derecho de sindicación** de los estatutarios, aunque su organización requiera particularidades y dependa de una futura regulación administrativa.

La creación de sindicatos que representen los intereses de los servidores públicos no encuentra obstáculo en la norma constitucional, ni en la unicidad sindical ni en el principio de prevalencia de las actividades del empleador, estando prohibidas las restricciones o interferencias que excedan el texto constitucional⁸.

En ausencia de una estructura normativa adecuada, la práctica ha determinado las formas de organización, y la denominación del colectivo es secundaria frente a su finalidad esencial: la representación de los derechos e intereses de los trabajadores.

El derecho de libre asociación sindical tiene eficacia plena según el artículo 37, VI, y no depende de ley reglamentaria para su ejercicio. Este precepto eliminó la restricción existente bajo el régimen anterior a la Constitución de 1988, que prohibía la sindicalización de servidores

⁶ BARROSO, Fábio Túlio e RORIZ, Semíramis de Moura. “A Negociação Coletiva no Setor Público e a Necessidade de sua Regulamentação”, en: *Direitos Fundamentais: Desafios à sua Concretização*, [e-book], organizadores Vanessa Alessandra de Melo Pedroso, Glaucio Salomão Leite, Lúcio Grassi de Gouveia. Editora da Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015, pág. 45.

⁷ BARROSO, Fábio Túlio. “Servidores Públicos da Esfera Civil e Militar: Sindicalização e Greve”, disponible en: <https://ambitojuridico.com.br/servidores-publicos-da-esfera-civil-e-militar-sindicalizacao-e-greve/>. Acceso en 11 de abril de 2025.

⁸ AUGUSTO, Ilnah Toledo. “Sindicalismo no Setor Público, Trajetória e Perspectivas”. LTr, São Paulo, 2008, pág. 71.

estatutarios, celetistas y empleados de entidades “paraestatales”. Por ello, los estatutos que contenían tales prohibiciones se consideraron no recepcionados por el nuevo texto constitucional⁹.

Los sectores profesionales organizados de servidores estatutarios establecen vínculos sindicales semejantes a las categorías profesionales diferenciadas de la CLT, como ocurre con profesores, médicos, ingenieros o trabajadores de la informática. Aunque estos sindicatos existen en la práctica, algunos elementos propios del sindicalismo privado generan confusión cuando se aplican a la realidad del sector público.

La Constitución, en su artículo 8º, inciso II, establece la unicidad sindical por categoría, que se extiende a las federaciones y confederaciones —denominadas entidades sindicales de grado superior— según los artículos 533 a 535 de la CLT. En la práctica, sin embargo, se produce una inversión de valores, ya que las normas de la CLT fueron concebidas para relaciones entre sujetos privados, en las que la sindicalización se funda en la colectivización de intereses dentro de una base territorial determinada, algo que no se adapta fácilmente a la estructura de la Administración Pública.

Los criterios de sindicalización por categorías fueron fijados por el legislador en los años cuarenta, durante la primera fase de industrialización del país, y se basaban en la similitud o conexión de actividades. En el ámbito del sector público, en cambio, la organización puede superar los límites territoriales de un municipio, abarcando, por ejemplo, a los servidores de un poder ejecutivo estadual o incluso de la Justicia Federal¹⁰.

Es posible, por tanto, constituir sindicatos de servidores estatutarios conforme a su actividad específica —médicos, enfermeros, funcionarios judiciales, docentes, etc.—. Los demás servidores, generalmente del personal administrativo, suelen agruparse en un sindicato único y general, que representa sus intereses frente a la Administración en cada esfera de poder.

En cuanto a la Administración como tal, no puede formar sindicatos, ya que no constituye una “categoría económica”. Existe, por ello, una disparidad formal entre los intereses públicos que gestiona la Administración y los intereses privados propios de las categorías económicas. No obstante, las empresas públicas y sociedades de economía mixta sí pueden participar en entidades sindicales, pues en el ámbito laboral se equiparan a empleadores privados.

⁹ NOHARA, Irene Patrícia Diom. “Direito Administrativo”, 14ª edición, Atlas, Rio de Janeiro, 2025, pág. 697.

¹⁰ BARROSO, Fábio Túlio. “Servidores Públicos da Esfera Civil e Militar: Sindicalização e Greve”, disponible en: <https://ambitojuridico.com.br/servidores-publicos-da-esfera-civil-e-militar-sindicalizacao-e-greve/>. Acesso em 11 de abril de 2025.

4. El derecho de huelga en el sector público

El ejercicio de la huelga en el sector público resulta, por naturaleza, problemático, debido al principio de legalidad y a las particularidades de la función pública, donde el poder de imperio delimita la actuación de los administradores.

La huelga, entendida como expresión de autotutela y mecanismo extremo de resolución de conflictos, parece contraria a la expectativa de que el Estado actúe conforme al principio de legalidad, evitando la necesidad de este instrumento.

Sin embargo, es el propio Estado quien, en ocasiones, justifica el uso de la huelga por parte de sus servidores¹¹: cuando la Administración incumple sus obligaciones y deteriora las condiciones mínimas de dignidad del trabajador público, la autotutela se convierte en un medio legítimo de presión. La falta de cumplimiento estatal implica pérdida del valor real de los salarios y disminución de la calidad de vida de los servidores¹².

Además, el Estado tiene la obligación de prestar servicios adecuados a la ciudadanía, conforme a los principios de probidad y eficiencia. La huelga puede, por tanto, servir también como instrumento de reivindicación de un servicio público digno, lo que se observa en paralizaciones en hospitales, delegaciones de policía o escuelas. Estos argumentos se apoyan en los artículos 1º, III; 3º, IV; y 37, X de la Constitución de la República.

Pese a la falta de reglamentación específica, el legislador brasileño —a casi cuatro décadas de la Constitución de 1988— no ha establecido criterios objetivos para el ejercicio del derecho de huelga por los estatutarios. El ordenamiento jurídico brasileño consagra un sistema heterónomo de regulación, en el que el derecho de huelga de los servidores civiles depende de lo que disponga la ley¹³.

Ante la omisión legislativa, la sociedad ha presenciado numerosas huelgas de servidores públicos. Por su capacidad de organización y por la estabilidad del vínculo laboral, este colectivo constituye el grupo de trabajadores con mayor poder de presión mediante la huelga.

Inicialmente, el Supremo Tribunal Federal - STF no admitía la huelga de los estatutarios, considerándola una norma de eficacia limitada (*Mandado de Injunção* nº 20). No obstante, a raíz de nuevos procesos —“*Mandados de Injunção*” nº 712, 708 y 670 — el STF

¹¹ NOGUEIRA, Arnaldo José França Mazzei. “A Liberdade Desfigurada. A trajetória do Sindicalismo no setor público brasileiro”. Expressão Popular: São Paulo, 2005, pág. 82.

¹² BARROSO, Fábio Túlio. “Autotutela no Serviço Público”, en: Estudos sobre o Direito Sindical, 2ª edición. Editora da Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015, pág. 58.

¹³ CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa e JORGE NETO, Francisco Ferreira. “O Empregado Público”, 4ª edición, LTR, São Paulo, 2014, pág. 497.

pasó a autorizar la aplicación supletoria de la Ley de Huelga nº 7.783/1989 – de los empleados, en aquello que no resulte incompatible con la naturaleza del vínculo público, hasta que se promulgue una ley específica. El Tribunal, sin embargo, impuso ciertos límites, ejerciendo una función normativa que refleja el fenómeno de la judicialización del derecho en Brasil^{14y15}.

Esta solución, basada en la aplicación analógica de una ley concebida para el sector privado, no debe interpretarse como una restricción al derecho de huelga, sino como un mecanismo provisional para garantizar su ejercicio hasta que el legislador actúe. Aun así, no ha existido voluntad política real de reglamentar este derecho para los servidores estatutarios.

En rigor, bastaría una ley ordinaria federal para reglamentar la materia, del mismo modo que la Ley nº 7.783/1989 ha sido modificada por leyes posteriores (13.903/2019, 13.846/2019 y 14.047/2020) relativas a los servicios esenciales. La aplicación indirecta de dichas normas a los servidores públicos ha limitado el ejercicio del derecho de huelga, al imponerles restricciones diseñadas para relaciones privadas.

El sistema de precedentes judiciales pretende otorgar seguridad jurídica, pero en materia laboral ha generado perjuicios a los trabajadores, como se observa en las decisiones del STF sobre la autonomía colectiva y la huelga de los funcionarios.

En el Recurso Extraordinario con Agravio (ARE 654.432), Tema 541 —referido al ejercicio del derecho de huelga por los policías civiles¹⁶—, el STF decidió en abril de 2017 que los policías civiles no pueden realizar huelga. Aunque su régimen jurídico es civil y sus funciones son de naturaleza judicial, el Tribunal asimiló su posición a la de los militares, para quienes la Constitución prohíbe expresamente la sindicación y la huelga.

La tesis de repercusión general fijada por el STF establece que:

1. El ejercicio del derecho de huelga, en cualquier forma o modalidad, está prohibido a los policías civiles y a todos los servidores que actúan directamente en el ámbito de la seguridad pública;
2. Es obligatoria la participación del Poder Público en procesos de mediación promovidos por los órganos representativos de estas carreras, en el artículo 165 del código procesal, a fin de canalizar sus reivindicaciones.

¹⁴ DE CARVALHO, Ricardo Motta Vaz. “A Greve no Serviço Público”, América Jurídica, Rio de Janeiro, 2005, pág. 46.

¹⁵ EBERT, Paulo Roberto Lemgruber. “O Direito de Greve dos Servidores Públicos após o Julgamento dos Mandados de Injunção nos. 670, 708 e 712 pelo Supremo Tribunal Federal”, Revista IOB Trabalhista e Previdenciária, ano XX, no. 231, septiembre de 2008, pág. 83.

¹⁶

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4128634&numeroProcesso=654432&classeProcesso=ARE&numeroTema=541>. Acceso en 22/10/2025.

De este modo, el Supremo Tribunal Federal reconoce el derecho de sindicación presente en el art. 37, VI de la Constitución, pero niega el de huelga del mismo artículo, pero en el apartado VII, lo que genera una evidente contradicción interna, dado que ambos derechos están previstos en el mismo artículo constitucional y son de ejercicios consecuentes. Esta interpretación restringe de manera excesiva la libertad sindical de los servidores públicos civiles, una vez que utilizan el diploma normativo para el ejercicio del derecho de huelga de los empleados, trabajadores de la iniciativa privada.

Actualmente, el ejercicio del derecho de huelga por los servidores públicos civiles se asemeja más a una tolerancia práctica que a un derecho efectivamente garantizado. No obstante, este derecho es esencial para la defensa pacífica frente a violaciones de la dignidad del trabajador público.

En cambio, las fuerzas militares no gozan de este derecho, conforme a los artículos 142, §3º, IV, y 42, §1º, de la Constitución. A pesar de ello, se han producido en Brasil diversas paralizaciones de policías militares y bomberos militares, motivadas por reivindicaciones salariales o de condiciones de trabajo. El Código Penal Militar (Decreto-Ley 1.001/1969, art. 149) tipifica tales conductas como *motín* o *rebelión*, y los tribunales han declarado reiteradamente su ilegalidad.

Cabe el registro que los Convenios nº 151 y nº 87 de la OIT dejan a la legislación nacional la determinación del alcance de sus garantías respecto a las fuerzas armadas y la policía. En el caso de Brasil, esa legislación prohíbe la sindicalización y, por tanto, la huelga para los militares, cuyo régimen se fundamenta en la disciplina y jerarquía. Aunque técnicamente no se hable de “huelga”, las condiciones precarias en que desarrollan su labor reflejan un problema estructural que afecta tanto a los trabajadores como a los ciudadanos que dependen de los servicios públicos¹⁷.

Conclusiones

La configuración actual del derecho de sindicación y de huelga en el sector público brasileño pone de manifiesto una paradoja estructural: mientras la Constitución garantiza formalmente ambos derechos, la omisión legislativa ha relegado su efectividad a un plano residual, sostenido por decisiones judiciales de alcance limitado. La aplicación supletoria de la Ley de Huelga nº 7.783/1989, concebida para el sector privado, ha permitido un ejercicio parcial del derecho de huelga, pero ha introducido restricciones incompatibles con la

¹⁷ BARROSO, Fábio Túlio. “Servidores Públicos da Esfera Civil e Militar: Sindicalização e Greve”, disponible en: <https://ambitojuridico.com.br/servidores-publicos-da-esfera-civil-e-militar-sindicalizacao-e-greve/>. Acesso em 11 de abril de 2025.

naturaleza del vínculo público. El Supremo Tribunal Federal, al prohibir la huelga de los cuerpos policiales y asimilar su régimen al militar, consolidó una lectura restrictiva del artículo 37 de la Constitución, debilitando la autonomía colectiva de los servidores civiles.

A ello se suma la ausencia de una legislación sistemática sobre la organización sindical de los servidores públicos. Las categorías de la CLT, fundadas en la identidad económica y la base territorial, no son plenamente aplicables al ámbito público, donde el interés que guía la Administración es de naturaleza no lucrativa. Ello ha generado un sindicalismo fragmentado y dependiente de la práctica administrativa y de la interpretación judicial, configurando una situación de inseguridad jurídica prolongada.

El Supremo Tribunal Federal, mediante los “Mandados de Injunção” y la jurisprudencia posterior, intentó suplir la omisión legislativa aplicando analógicamente la Ley nº 7.783/1989 a los servidores estatutarios. No obstante, esta solución provisional no sustituye la necesidad de una ley ordinaria federal que regule de manera específica el ejercicio del derecho de huelga en el sector público, conforme a lo previsto en la propia Constitución.

La superación de esta contradicción requiere una normativa que reconcilie la libertad sindical con las exigencias del servicio público, en consonancia con los principios consagrados en los Convenios nº 151 y 154 de la OIT. Solo mediante una regulación democrática, transparente y respetuosa de la autonomía colectiva será posible transformar la actual “tolerancia práctica” en un derecho plenamente garantizado, promoviendo la dignidad del trabajo público y la eficacia de los servicios esenciales que constituyen la base del Estado brasileño.