

SINDICALIZAÇÃO

DOS

FUNCIONÁRIOS

PÚBLICOS

*de autoria de Henrique de Aguiar
coordenador do Sindicato Público*

1. O trabalho humano constitui o elemento essencial do Direito do Trabalho. Ato criador, através do qual o homem se realiza, êle tem, contudo, um aspecto predominantemente econômico. Nêle se compreende tôda a forma de emprêgo das faculdades natas ou das adquiridas pelo homem para satisfazer às suas necessidades.

Êsse aspecto econômico faz com que o homem procure melhorar, na oficina, no laboratório ou no escritório, as condições de trabalho, visando a aumentar o seu rendimento e a sua retribuição, bem como a obter maior incentivo e estímulo.

Tôdas e quaisquer modificações nesse setor, entretanto, levam tempo e só são conseguidas a duras penas, através de reivindicações e de lutas demoradas.

2. O estudo da formação societária mostra-nos, claramente, que o homem sempre procurou fazer parte de um grupo, submetendo-se às suas normas e costumes, mas beneficiando-se, em contrapartida, da proteção oriunda dêsse entrosamento associativo.

Êsse instinto de autoconservação, que, no fundo, é econômico, pois nenhum ser humano poderia viver sem a colaboração dos seus semelhantes na solução dos problemas criados pelo meio ambiente, é que tem assegurado, desde os primórdios de nossa civilização, sob tôdas as formas, o direito de livre associação.

Com base nesses fatos e à luz da experiência, as Constituições de todos os países do mundo, grandes e pequenos, refletindo o pensamento e os anseios de seus povos, têm garantido a mais ampla liberdade de associação e o direito de livre sindicalização.

3. A liberdade sindical, decorrente que é da liberdade de associação, representa o ideal obtido após difíceis lutas, efetuadas por várias gerações de trabalhadores, proibidos, que eram, de reunir-se em sindicato, em defesa de seus interesses comuns. Essa liberdade é, ainda, um requisito básico, um pressuposto indispensável à igualdade que deve existir nas relações de trabalho.

4. Tanta importância assumiu êsse assunto para os trabalhadores em todo o mundo que o seu estudo tornou-se um dos mais importantes ramos do Direito do Trabalho, como se vê do comentário enfático e incisivo de GEORGES MER:

“Le droit syndical n'est plus une question. Il a été conquis par la volonté des intéressés, comme le droit de suffrage a été arraché au roi malgré la force des baionnettes. Un jour ou l'autre, un texte législatif sanctionnera la conquête, complétant ainsi la charte des citoyens et on n'en parlera plus” (“Le Syndicalisme des Fonctionnaires”, pág. 39).

Mas, se o direito de sindicalização, amplo e total, tem sido o objeto da preocupação de todos os povos, a sua aplicação, entretanto, irrestrita e geral a todos os cidadãos, conforme rezam as Constituições, tem provocado as maiores controvérsias e debates, uma vez que, no entender de alguns, não é êle extensivo aos funcionários públicos.

5. Para melhor elucidação e compreensão do assunto, é de tôda conveniência o exame do que ocorreu na França, que pode ser chamada de “pátria do

sindicalismo”, nos Estados Unidos, que possui uma modalidade diferente de sindicalismo, e, finalmente, no Brasil, com sua situação peculiar. Aos debates então havidos, nada pode ser acrescentado de moderno.

O PROBLEMA NA FRANÇA

6. “Tout homme peut défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix” — dispõe o preâmbulo da antiga Constituição francesa.

Para que se chegasse, entretanto, a êsse resultado, o povo francês, especialmente os seus trabalhadores, muito teve que lutar.

Foi necessário uma Revolução, tremendamente sangrenta, para que o povo francês adquirisse alguns direitos, que desde o início deveriam ser considerados como inerentes à condição humana.

Mesmo assim, somente muitos anos após a Revolução, em 1884, é que, finalmente, se reconheceu o direito de livre associação e sindicalização. Até então, as reuniões de trabalhadores eram dissolvidas à força das armas, tendo havido, conforme testemunham os escritores, verdadeiras batalhas e massacres.

A denominada “lei de associações” de 1884 — que não fez distinção entre empregados públicos e empregados privados —, e uma lei de 1894, deram motivo e razão para que se levantasse, em todo o país, inclusive no Parlamento, a questão da sindicalização dos funcionários públicos. Uma lei de 1901, sobre congregações e associações, não resolveu a questão pendente, nem tampouco uma outra, promulgada em 1920, chamada *de reformas*, e que deixou o caso para ser resolvido por uma legislação especial. Serviram, no entanto, para incentivar, ainda mais, os debates.

7. Grandes juristas foram chamados a opinar sobre a matéria e os pontos de vista mais variados possíveis surgiram, uns contra, outros a favor. Entre os primeiros podem ser citados os célebres DUGUIT, FERNAND FAURE, ÉTIENNE MARTIN-SAINT-LÉON e outros. Defendendo a sindicalização dos funcionários públicos destacaram-se BERTHOD, CHABROUN, GEORGES CAHEN, LOUIS ROLLAND e, mais recentemente, GEORGES MER, MARCEL PRÉLOT e PIERRE DIETSCH.

8. Os principais argumentos contra a tese da sindicalização dos funcionários públicos podem ser reunidos em dois grupos.

9. Para o primeiro desses grupos, o Estado não é uma instituição que se organiza à vontade ou ao capricho dos reformadores. Sua forma depende, essencialmente, do meio social. Obedece, durante o seu desenvolvimento, às necessidades sociais e às leis verdadeiras ou naturais. Apresenta-se sob a forma de um organismo imenso e complicado e é composto de partes variadas e distintas. A divisão de trabalho é uma das leis mais gerais que presidem à evolução de todos os organismos vivos, sendo a formação do Estado o resultado de sua aplicação. E, uma vez constituído, o Estado obedece a um fracionamento das operações que lhe incumbem em diversidade e especialização das funções correspondentes. Essa especialização de funções é indispensável, sendo as de direção as mais difíceis de exercer.

10. Para os autores dêsse primeiro grupo, justamente essas funções é que os partidários do sindicalismo em questão pretendem libertar, suprimindo os chefes, com a esperança de conservar os cargos para si.

Os sindicatos de funcionários, no seu entender, podem, a rigor, suprimir os chefes, mas, nunca, substituí-los. Um sindicato não pode ser um chefe: pode deliberar, discutir, controlar, mas, em hipótese alguma, dirigir, pois essa função exige uma série de atos que pressupõem a existência de uma vontade única.

Assim, a sindicalização dos funcionários, em última análise, implicaria na destruição completa do Estado.

O sindicalismo parcial preconizado por alguns, suavizado ou atenuado, pode ser considerado muito mais perigoso do que o integral: o mal que faz ao Estado, ou pode vir a fazer, é mais grave, embora menos aparente, pois vem disfarçado.

Nesse grupo de escritores, portanto, o próprio *direito* é contestado, por ser considerado incompatível, não somente com as obrigações dos funcionários para com o Estado, como, também, com os deveres particulares que lhes impõe a disciplina indispensável a uma grande administração e com as ligações que existem entre o Estado e eles.

Alegam que para os trabalhadores das indústrias particulares o sindicato é um direito e, mesmo, uma verdadeira necessidade. Sob o regime da liberdade do trabalho e da concorrência que o norteia, não existem mais que direitos e interesses em conflito. Dessa forma, é natural que tanto os operários como os patrões possam, agrupando-se e organizando-se, assegurar, em pé de igualdade completa, a defesa dos seus interesses e direitos — e o Sindicato lhes fornece o meio, por ser, por excelência, um instrumento de luta capaz de manter um equilíbrio entre os interesses opostos.

Afirmam, ainda, ser essa a razão que justifica o não reconhecimento aos funcionários do direito de formar sindicatos, uma vez que tôdas as formas usadas para igualar ou justificar o mesmo tratamento entre os funcionários e os trabalhadores não convencem, não passando de uma fuga à responsabilidade de negação dêsse direito, não convencendo, igualmente, os que procuram dizer que podem existir sindicatos com a faculdade de instituir a greve e sindicatos sem essa prerrogativa. A greve, assinalam, não seria o único meio de os funcionários exercerem sobre o Estado uma pressão inadmissível sob todos os pontos.

Além disso, conforme observa F. FAURE, deve ser considerada a natureza das relações entre o Estado e seus funcionários, *in verbis*:

“Dans l'industrie privée, l'égalité de droits entre l'ouvrier et le patron est constituée et consacrée par le contrat qui intervient entre eux. Il n'y a pas de contrat entre l'Etat et le fonctionnaire. C'est un contrat “sui generis”, disent certains juristes. Cela équivaut à dire et nous préférons le dire franchement qu'il n'y a pas de contrat du tout. C'est par un acte d'autorité de l'Etat, par un acte essentiellement unilatéral, que le fonctionnaire est nommé et que sa situation est réglée. Quel est le candidat à une fonction publique qui songe à en discuter les conditions?” (“Les Syndicats de Fonctionnaires”, *Revue Politique et Parlementaire*, Tome XLVII, 1906.)

II. Os escritores do segundo grupo, DUGUIT e os que o seguiram, por seu turno, negam a existência de uma diferença entre os atos de autoridade e os atos de execução como um fator justificativo da sindicalização dos funcionários, condenando enèrgicamente os seus sindicatos.

O célebre autor equacionou o problema sob os dois seguintes aspectos:

- a) O Estado não é, no caso, contrariamente ao que ensinam os juristas, uma pessoa coletiva, una, indivisível e soberana, mas sòmente um agrupamento social onde existem fortes e fracos, governantes e governados, quaisquer que sejam as causas desta força maior, desta diferenciação.
- b) Os governantes, sejam quais forem (reis, presidentes, parlamentos, empregadores etc.), são obrigados e serão sempre obrigados, por uma regra de direito superior a si, a fazer certas escolhas, a cumprir certa missão, variável segundo os tempos e os países, mas sempre existentes.

Èsses dois aspectos, no seu entender, formam um todo indivisível e implicam na impossibilidade absoluta dos funcionários de se sindicalizarem, quaisquer que sejam as formas políticas do país.

“Qu'est-ce donc qu'un fonctionnaire? Je n'en vois pas d'autre définition possible que celle-ci: est fonctionnaire tout individu qui est associé par les gouvernants, directement et d'une manière permanente, à l'accomplissement d'une mission, qui, à un moment donné et dans un certain pays, est considérée comme s'imposant juridiquement aux gouvernants. Or, qu'est-ce qu'un syndicat? Un groupement d'employés, ayant pour but de discuter, à forces égales, avec un employeur, les conditions d'un travail donné. Je ne dis pas que le syndicat ait pour but unique la grève; mais on ne peut contester que le droit de syndicat implique forcément le droit de grève, car un syndicat d'employés ne peut discuter, à armes égales, les conditions du travail avec l'employeur, que s'il a l'arme de la grève.

Cela posé, les gouvernants, quels qu'ils soient (rois, presidents, parlements d'aujourd'hui, conseils corporatifs de demain), ne peuvent permettre à leurs fonctionnaires de se syndiquer, parce que qu'ils ne peuvent leur reconnaître le droit de grève, puisque les fonctionnaires sont, par définition, associés d'une manière directe et permanente à l'accomplissement d'une mission qui est juridiquement obligatoire pour les gouvernants” (*Revue Politique et Parlementaire*, 1906, Tome XLVIII).

Diz ainda o célebre Professor de Direito da Universidade de Bordeaux que existem três idéias, absolutamente dependentes uma da outra, demonstrando a impossibilidade da sindicalização dos funcionários:

- a) os governantes têm e terão sempre, qualquer que seja a forma política imaginada, uma missão obrigatória, à qual não podem e não poderão nunca se esquivar;
- b) para a cumprir, instituem os funcionários;
- c) como esta missão é obrigatória, os funcionários por èles instituídos não podem fazer greve e, não podendo fazer greve, não podem sindicalizar-se.

12. Afirma, também, que existem nas sociedades humanas os fortes e os fracos. Diz que os fortes, os governantes, serão sempre obrigados a assumir certas obrigações para com os fracos, a fim de assegurar a concórdia, a harmonia do seu povo, impondo, por outro lado, certas obrigações sociais e não permitindo, de uma forma ou de outra, quaisquer obstáculos à sua realização. Assim, os funcionários, como agentes do Estado, não podem sindicalizar-se ou entrar em greve, caso contrário estarão faltando com os deveres que lhes são impostos.

13. Os argumentos usados pelos escritores que defendem a sindicalização dos funcionários públicos são os seguintes:

A) A situação legal dos funcionários e a dos empregados é realmente diferente — uns têm a sua vida funcional disciplinada por um estatuto fixo e específico, emanado do Estado, que lhes confere direitos e deveres especiais e que só pode ser modificado ou alterado de forma igualmente especial, enquanto que os outros têm o seu comportamento regulado por leis sociais comuns, que regem as normas de trabalho de todo um povo.

Essas leis baixam determinadas normas gerais, dispendo sôbre as condições de trabalho, adotadas e fixadas no contrato de trabalho celebrado entre empregados e empregadores, dentro da elasticidade existente, podendo, no entanto, ser alteradas à sua vontade, mediante acôrdos, convenções coletivas etc. Juridicamente, portanto, as duas situações se situam em planos diferentes.

Acontece, entretanto, que sob a pressão dos fatos e da existência comum e quotidiana e, ainda, sob a influência das doutrinas sociais, a *sociedade política* tende a evoluir. As suas funções passam por desenvolvimentos sociais, econômicos, industriais, comerciais etc. Simultaneamente, novos funcionários são convocados, conforme sua especialização técnica. Mas, qual a diferença entre um professor de uma universidade estatal e um profissional livre? O ensino que transmitem é o mesmo. Qual a distinção entre um contador de uma empresa privada e o de uma pública? Qual a diferença entre conduzir um autopostal e um carro de entregas? Na vida comum, é a identidade de trabalho que une os homens e, dessa forma, o funcionário sente o entrosamento associativo e solidário com os que, profissionalmente, exercem a sua mesma atividade, nada podendo impedi-lo de, instintivamente, procurar os modos de agrupar-se e as formas de agir que traduzam a sua comunhão de interesses. É o *fato*, portanto, a *realidade* inegável, que desaconselha a adoção de medidas que impeçam o exercício de um dos direitos mais antigos do homem — o de associar-se.

B) Não só o aspecto social como, também, o econômico, deve ser levado em consideração. O que é interesse econômico? É todo aquêle que diz respeito à produção, repartição, circulação e consumação da riqueza. É todo interesse relativo a uma profissão, uma vez que referente ao ganho diário, não é, em suma, um interesse econômico? É. É eis porque PIERRE DIETSCH ensina:

“Les fonctionnaires, au même titre que les salariés ou les membres de professions libérales, travaillent pour gagner leur vie. Il serait abusif de leur dénier tout intérêt économique sous prétexte que leur situation les met avant tout au service des intérêts généraux du pays. Il y a là une confusion qu'il importe de dissiper. L'intérêt particulier

des fonctionnaires n'est pas plus éclipsé par les intérêts généraux dont ils ont la charge que l'intérêt particulier des salariés d'industrie ne l'est par les intérêts généraux de la production à laquelle ils collaborent" (*De La Legalité des Syndicats de Fonctionnaires*, ed. 1934, pág. 51).

LOUIS ROLLAND, igualmente, afirma:

"Entre la situation économique des fonctionnaires et celle de l'employé ou de l'ouvrier privé il n'y a pas de différence."

Dessa forma, o impedimento formal, de uma só classe, do exercício de um dos direitos mais sagrados do homem — o de defender os seus interesses econômicos, com vistas à sua própria sobrevivência — chocar-se-ia contra a própria base da nossa formação societária, o que seria desaconselhável sob todos os aspectos.

C) O Estado que legisla para a totalidade dos cidadãos e o empregador que fixa a situação dos seus subordinados se confundem numa única pessoa. A outorga do direito sindical a uns e a elaboração de um estatuto profissional para outros emanam de uma vontade única. Qual a razão, portanto, justificadora dessa separação que se pretende implantar entre os cidadãos? Tal fato não só seria odioso e repulsivo face ao princípio da igualdade constitucional, resguardada e respeitada no mundo inteiro, como, também, altamente prejudicial, pois criaria uma verdadeira *capitis diminutio* injustificável para os funcionários do Estado, os quais, pela própria natureza da função altamente nobilitante e digna que exercem, devem, ao contrário, ter um *status* mais elevado.

D) Todos os fatos demonstram ser mais aconselhável reconhecer-se um direito e controlá-lo do que negá-lo completamente. Na primeira hipótese é possível, após algumas inquietações, buscar-se e obter-se, dentro de um sistema legal e jurídico, o meio de remediar as situações, conciliando os interesses em jogo. Na segunda hipótese, que não impede o desenvolvimento ou aparecimento de movimentações e manifestações insólitas, que seriam, portanto, ilegais, é mais difícil o controle, sendo necessário, quase sempre, recorrer-se à força, à violência, que deixa a sua marca indelével nas mentes e na própria conduta futura dos que por ela foram atingidos, com evidentes prejuízos para toda a coletividade.

Aos que invocam o abuso de direito, DIETSCH responde:

"L'abus du droit n'est pas une raison de renoncer à la reconnaissance de ce droit. Mais il faut, en lui accordant cette reconnaissance, tracer les limites dans lesquelles son action pourra s'exercer sans se heurter à d'autres légitimes intérêts" (ob. cit., pág. 5).

E) Ao contrário do que afirmam os mais pessimistas, para impedir o reconhecimento do direito de sindicalização, por parte dos funcionários públicos, o mesmo jurista esclarece:

"Le syndicalisme contient non seulement des possibilités d'amélioration matérielle, mais il est l'instrument par lequel tend à se réaliser la collaboration des subordonnés à l'organisation de leur profession. Si les

fonctionnaires tiennent à la forme syndicale, c'est sans doute parce qu'elle leur permet de servir leurs intérêts de carrière, c'est surtout parce qu'ils comptent être, par son intermédiaire, associés, d'une manière active, à la vie administrative. Un statut tel qu'on l'entend couramment ne peut à cet égard leur donner entière dans lesquelles pourrait s'intégrer dans la vie publique leurs organisations professionnelles" (ob. cit., pág. 5).

Assim, através da sindicalização dos funcionários públicos, haveria uma maior colaboração e um maior entrosamento entre eles e o Estado, com benefícios evidentes tanto para a Administração como para o público em geral, uma vez que o rendimento seria outro.

F) O problema da greve não pode ser levantado como um empecilho à sindicalização dos funcionários.

Todos estão de acôrdo em que a continuidade dos serviços públicos é indispensável. Mas, a existência do sindicato implica, necessariamente, na greve? Não, pois que esta não entra senão acidentalmente nos seus objetivos.

Os sindicatos, criados para o estudo e defesa dos interesses econômicos, industriais, comerciais etc., não necessitam da violência para obter e cumprir com as suas finalidades. A greve é e deve ser o último recurso procurado para sanar um estado de desorganização econômica de determinada categoria de profissionais.

É perfeitamente possível, no entanto, através de uma regulamentação pacífica dos conflitos de trabalho e da instituição de um *modus vivendi* de colaboração e resolução de problemas entre os funcionários e o Estado, prevenir-se e, mesmo, evitar-se completamente a eclosão da greve. Ficaria, então, provado que o sindicalismo pode deixar de ser um instrumento de luta de classes, para se tornar um instrumento de paz social.

Tudo depende, assim, da maneira de agir e de encarar os assuntos, da *regulamentação* que se lhes der, não havendo, portanto, necessidade de se proibir, negar ou cercear quaisquer direitos.

Cumprе assinalar, ainda, que os funcionários não desejam sindicalizar-se para criar obstáculos ao Estado. Evidentemente, um dos seus objetivos é o econômico, mas o seu ideal é o de colaborar, contribuir para a melhoria dos serviços públicos, aos quais pertencem, criam apêgo, pois é o *seu* serviço, a *sua* profissão.

É o que pondera GEORGES MER:

"C'est bien une des caractéristiques sinon dominante du moins très remarquable du mouvement syndical des fonctionnaires. Sans doute, par la force de leurs groupements, les fonctionnaires entendent obtenir l'amélioration de leur situation. Mais aussi animés de ce souffle d'idéal qui distingue les élites, ils veulent poursuivre la restauration des institutions administratives du pays."

Observa, ainda, o mesmo jurista:

“ce syndicalisme d'intérêt général qui vise à assurer le développement, le progrès de toute la collectivité qui rassemble une nation. Servir l'intérêt général, réformer l'administration et l'Etat, servir la population, renseigner les administrés, se mélanger aux forces vives du pays, pour développer son activité économique, voilà quelle est la noble ambition du syndicalisme moderne des fonctionnaires. Aider à la réforme administrative, de façon que l'administration soit plus prompte et plus économique, exiger la refonte fiscale, de manière que l'impôt soit plus clair et payé par tous, réviser l'organisation toute entière de l'Etat pour que ses institutions soient dignes de la tâche moderne qui lui incombe, voilà ce qui veulent les fonctionnaires syndiqués” (GEORGES MER, *Le Syndicalisme des Fonctionnaires*, pág. 65).

14. Predominou, assim, na França, a corrente favorável à sindicalização dos funcionários públicos. Lá existem, até hoje, não obstante os que os combatem com pessimismo, grande número de sindicatos de funcionários. Têm realizado, sob todos os aspectos, uma boa obra de colaboração com o Estado.

A existência e o funcionamento dos sindicatos de funcionários na França, tímida e cautelosa de início, para depois assumir o seu real papel na vida da Nação, demonstram, mais do que os argumentos, a justeza da tese sindicalista. Quaisquer erros ou lacunas, porventura existentes, podem ser sanados, futuramente, entre os outros povos, através da observação do que a prática e a experiência francesa demonstraram.

NOS ESTADOS UNIDOS

15. O regime legal nos Estados Unidos é diferente do da maioria dos países: cada Estado possui uma legislação própria e específica, não obstante o fato de determinada lei poder ser declarada inconstitucional pela Corte Suprema. No exame de qualquer matéria, devem ser levadas em conta não somente as leis escritas, como, também, as fontes consuetudinárias, comuns, do direito, as decisões administrativas e as judiciárias.

16. O estudo da sindicalização dos funcionários públicos nos Estados Unidos pode ser dividido em três períodos: o da ilegalidade, o da tolerância e o da legalidade.

Inicialmente, toda ação sindical era vedada aos funcionários pelas chamadas “gag orders”, a primeira das quais, baixada por Theodore Roosevelt, em 1902, proibia a todos os servidores dos Estados Unidos, individualmente ou por intermédio de associações, “solicitar aumento de vencimentos, influenciar ou tentar influenciar, em seu próprio interesse, qualquer alteração legislativa, perante o Congresso ou seus comitês, ou qualquer outra modalidade de ação através dos chefes de departamento”. Esta ordem foi revigorada, de maneira mais forte e taxativa, em 1906 e, posteriormente, reelaborada pelo Presidente Taft, em 1909. Em sua última modalidade proibia os funcionários, inclusive, de atender a qualquer pedido de informações do Congresso, exceto através dos chefes de departamento.

17. Evidentemente, a insatisfação teria de crescer tanto entre os servidores como, também, entre os membros do Congresso, porque, em última análise, estavam em jogo respeitáveis interesses de classes em luta de reajuste com a disciplina do trabalho administrativo.

Em face das condições de desmoralização existentes no serviço postal por causa dessa situação, o Senador Robert Follette interessou-se pelo assunto e procedeu a uma investigação. O resultado foi a promulgação do "Lloyd - La Follette Act", de 1912, permitindo e assegurando aos referidos funcionários:

"membership in any society, association, club, or other form of organization of postal employees not affiliated with any outside organization imposing an obligation or duty upon them to engage in any strike, against the United States, having for its objects, among other things, improvements in the condition of labor and compensation therefor and leave of absence, by any person or group of persons in said postal service, or the presenting by any such person or group of persons of any grievance or grievances to the Congress or any member thereof shall not constitute or be cause for reduction in rank or compensation or removal of such person or group of persons from said service" (Sec. 6).

Dessa forma, ficou assegurado aos servidores postais e, por interpretação extensiva, a todos os servidores federais, o direito de dirigir-se diretamente ao Congresso para tratar de assuntos do seu interesse. Essa interpretação e esse modo de agir foi adotado, igualmente, em quase tôdas as jurisdições. O direito de associação dos funcionários passou a ser definitivamente reconhecido em algumas e tolerado em outras.

18. Os sindicatos ou associações de servidores públicos, em todos os setores, formam-se, geralmente, depois da instituição do regime sindicalista para os demais trabalhadores, vindo os seus movimentos sempre após os daqueles. Nos Estados Unidos, de acordo com STAHL (*Public Personnel Administration*, Federal Services, pág. 278), as organizações dos servidores públicos, que seguiram a linha das "trade-unions", surgiram primeiro entre os profissionais, peritos e semiperitos, de várias indústrias governamentais. A formação de uniões, assim, dos pintores governamentais, maquinistas, carpinteiros etc., ficou pouco atrás, como sempre, dos movimentos gerais trabalhistas. Mas, de um modo geral, os membros dessas uniões têm o mesmo horário de trabalho e gozam das mesmas vantagens, inclusive escalas de pagamento que prevalecem para os seus colegas profissionais na mesma localidade. Agem aproximadamente dentro das mesmas táticas e recorrem, ainda, ocasionalmente, ao mesmo tipo de greve. As primeiras uniões criadas no serviço público surgiram nos serviços postais, como um protesto contra as condições intoleráveis de trabalho então existentes. Isso ocorreu, também, por causa do grande número do seu pessoal, do seu caráter industrial comparado com os demais serviços e da relativa estandardização de suas operações. Esses fatores, combinados com um fortalecimento marcante do movimento trabalhista de 1880, liderado pelos denominados "Cavaleiros do Trabalho", conduziram à formação da Associação Nacional dos Carteiros, em 1889. Apesar das medidas extremas adotadas pelo Departamento contra as organizações e seus líderes, as unidades locais, incentivadas pelos "Cavaleiros do Trabalho", forçaram a adoção de uma carta de oito horas de trabalho para os carteiros, em 1888. No ano seguinte, juntaram forças

e formaram a Associação Nacional. Por volta de 1900, as fileiras dessa Associação incluíam uma maioria esmagadora de carteiros. Hoje, filiados com a Associação Americana de Trabalho, é uma das mais fortes uniões no serviço civil.

19. Aproximadamente ao mesmo tempo da formação da Associação dos Carteiros, os Postalistas, que também desejavam a instituição de um regime de oito horas de trabalho, de eliminação das horas extras não compensadas, de regularização das promoções etc., adotaram um movimento similar. Uma vez mais apareceram as organizações locais, combatidas pelas chefias departamentais. O resultado foi a formação da Associação Nacional dos Postalistas, em 1890, a qual, com a fusão com um grupo rival, tornou-se a Associação Nacional Unida dos Postalistas (1899).

Assim, através do País, foram-se formando as Associações Nacionais dos Postalistas, Carteiros e outros, inclusive com a fusão de várias organizações rivais. Dessa forma, com a adoção dessas medidas associativas, foram-se concretizando as alterações indispensáveis à melhoria econômica e social das várias classes de servidores civis.

20. A estória da formação das associações ou uniões nos Estados Unidos é longa. Pela leitura dos diversos autores que tratam da matéria, verifica-se que essas associações de servidores merecem muito crédito pelos progressos realizados nos serviços públicos, na reorganização dos seus trabalhos, nas suas condições de higiene, na implantação de um regime compatível à condição humana e às reais necessidades do público.

A presença constante das uniões, através dos tempos, serviu como um contróle sôbre o sistema do mérito e facilitou o estabelecimento de uma maior cooperação entre a Administração e os servidores. Ao tornar relevante o fator humano, criou um ambiente favorável à implantação e ao desenvolvimento de métodos mais modernos, contribuindo para a instituição de uma organização administrativa realmente democrática, que os Estados democráticos devem procurar obter. Ficou provado, assim, que Walter Sharp estava certo ao observar:

“It has been the experience of Government employees everywhere that the amelioration of their material status must have organized self-pressure as its initial impetus” (*The French Civil Service*, pág. 493).

21. Finalmente, não há mais qualquer dúvida sôbre o direito de sindicalização por parte dos funcionários públicos nos Estados Unidos. O famoso Presidente Roosevelt, em uma célebre carta escrita em 1937, já declarava:

“Organizations of government employees have a logical place in governmental affairs”.

O “Civil Service Assembly Committee on Employee Relations in the Public Service” declarou igualmente:

“Employees relations will increase as a dynamic and constructive force in government administration as long as it feels the impact of collective programs of employees and the mounting standards of performance in the public service.”

O escritor Eldon Johnson registra:

"It is no longer a question of wether or not they shall be dealt with; it is simply a question of wether they shall be dealt with intelligently and cooperatively or grudgingly tolerated as a necessary evil." (*Unionism in the Federal Service*).

22. Não obstante o que a prática tem demonstrado, ainda existe, e existirá sempre, um corpo considerável de pessoas contrárias à tese da sindicalização dos funcionários públicos, achando que a sua filiação ou associação em sindicato é imprópria e deveria ser proibida. Nos Estados Unidos, os dois principais argumentos usados são os seguintes:

1º) Desde que os servidores públicos são servidores da comunidade, de toda uma coletividade, não podem se identificar propriamente com um trabalho organizado, próprio e específico de determinada categoria, que não passa de uma simples parcela da comunidade.

Respondendo a este argumento, dizem que o problema se resolve na seguinte indagação: Como é que o Estado pode se justificar para suprimir uma larga categoria de cidadãos do direito democrático de livre associação, garantido em todas as Constituições do mundo? Se eles forem cerceados ou cortados desse direito, poderá o Estado assegurar o recrutamento de uma classe desejável de pessoas, ou manter os seus serviços em nível compatível com as suas necessidades? Desde que o trabalho seja organizado e não entre na política, sob qualquer emblema, a questão não se torna aguda. Mas, mesmo assim, o tratamento realmente democrático do problema seria o de dar permissão para que eles se associem. Os servidores civis podem servir e têm servido, fiel e lealmente, à administração através dos tempos. Como prova dessa afirmação é invocado o exemplo da Inglaterra, onde os servidores civis, embora filiados ao Partido Trabalhista, têm realizado os seus trabalhos e os seus deveres imparcialmente através de vários controles partidários. A imparcialidade, portanto, é o primeiro requisito para um serviço público satisfatório. Qualquer desvio dessa norma é suficiente ou motivo suficiente para a exoneração sumária.

2º) A associação com os movimentos trabalhistas gerais coloca muita força nas mãos dos servidores públicos, que podem usar essa força para os seus próprios fins, contra os interesses do público.

Contra essa alegação, afirmam que até o presente momento, nos Estados Unidos, ainda não ocorreu tal hipótese, muito embora alguns grupos de servidores tenham sido relativamente bem aquinhoados por favores legislativos especiais.

Favorável à tese da sindicalização, um outro argumento é levantado: é o perigo de transformar-se, se negado o direito, o servidor civil em um homúnculo legal, despersonalizado, obscuro, ineficiente. Sem os direitos do cidadão, tornar-se-ia uma espécie de autômato ou abstração legal. Assim, o Estado deve mover-se mais lentamente ao adicionar às suas proibições quaisquer outros impedimentos. A sua moral é composta de muitos elementos, mas o fator para que ele trabalhe eficazmente é, sem dúvida, a certeza de que tem o direito de, dentro dos limites normais, exprimir a sua própria opinião, livre e espontaneamente.

Prevalecem, nos Estados Unidos, até o presente momento, os argumentos favoráveis à liberdade total de associação por parte dos funcionários públicos.

A QUESTÃO NO BRASIL

23. No Brasil, o problema do sindicalismo só ganhou qualquer proporção no princípio da República, uma vez que somente quando o país atinge a determinada fase industrial é que os trabalhadores começam a sentir a necessidade de se unir em associações ou sindicatos, em defesa dos seus interesses comuns, fazendo valer os seus direitos.

Os primeiros movimentos, no entanto, foram de duração efêmera. Seus objetivos eram, principalmente, de caráter assistencial ou recreativo, muito longe, portanto, do sindicato, como é hoje conhecido, ou mesmo da associação.

24. A Constituição Federal de 1891 não focalizou, propriamente, o problema do sindicalismo, limitando-se a assegurar, em seu artigo 72, § 8º, a liberdade de associação. Ficou, porém, reconhecido, conforme ampla jurisprudência do Supremo Tribunal, o direito do homem, do trabalhador de todas as categorias, de se associar, de se unir aos seus semelhantes, mesmo para a defesa dos seus interesses trabalhistas comuns.

Logo após, várias classes fizeram um movimento e formaram algumas agremiações. Estavam longe, no entanto, do que se entende hoje por sindicato ou associação sindical, correspondendo, no máximo, conforme afirma M. V. RUSSOMANO, ao que se pode chamar de "Círculos Operários".

Somente a 6 de janeiro de 1903 é que a Lei nº 979 reconheceu a criação dos sindicatos agrícolas e, a 5 de janeiro de 1907, uma outra Lei, de nº 1.637, estendeu o direito de associação em sindicato a todos os trabalhadores. Não obstante, os sindicatos fundados não tiveram o papel que lhes correspondia na organização das profissões, permanecendo afastados dos reais problemas das classes que representavam ou pretendiam representar. Eram simples sociedades de direito civil, completamente divorciadas do real papel que deveriam ter perante as categorias profissionais, limitando-se, tão-somente, a praticar atos de beneficência ou assistência.

25. Em 1930, com a vitória da revolução, inaugurou-se no País uma nova política, que tinha como um dos seus pontos principais e marcantes a proteção ao trabalhador. Com a promulgação do Decreto nº 19.770, de 19 de março de 1931, é que foi, finalmente, reconhecido o sindicato, com papel relevante, como órgão colaborador do poder público e como um instrumento indispensável à organização racional do trabalho no Brasil, o qual, até aquele momento, encontrava-se num regime de total desajuste e anarquia.

O Ministro Lindolfo Collor, em sua exposição de motivos ao Presidente da República, sobre a matéria, disse:

"Não ponho dúvida em afirmar a V. Exª que este projeto representa, depois de longas e incompreensíveis vacilações, a primeira iniciativa sistemática no sentido da organização racional do trabalho em nosso País. A minha experiência de três meses na nova pasta já me deixou arraigada a convicção de que, sem a organização das classes profissionais, impossível se torna qualquer resultado apreciável na justa e necessária conjugação dos interesses patronais e proletários."

SEGADAS VIANA comenta:

“Lei de experiência, na verdade, entretanto, o Decreto nº 19.770 marcou o início de nossa organização sindical, e a Constituição de 1934 não pôde mais desconhecer a existência do sindicalismo, estabelecendo, no artigo 120, o direito de reconhecimento às entidades sindicais, assim como sua autonomia e a pluralidade sindical.” (*O Sindicato no Brasil*, pág. 26).

26. A Constituição Federal de 1937, que tentou estabelecer ou organizar um regime mais ou menos corporativo para o País, mudou a orientação da Carta Magna anterior, implantando, novamente, o sistema da unidade sindical. Sob o seu amparo, elaborou-se a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, que manteve o regime da unidade sindical e o princípio da interferência do poder público na vida administrativa dos sindicatos.

27. Com a promulgação da Constituição de 1946, que fugiu ao sistema corporativo adotado na Carta de 1937, instituiu-se no País um regime de mais ampla liberdade democrática. Alterou-se, novamente, o rumo do sindicalismo, não obstante estar sendo praticado, até o presente momento, por falta de uma regulamentação própria e específica, o sistema consagrado na Consolidação das Leis do Trabalho, de pequena autonomia sindical e de unidade sindical.

A Constituição de 1946, em seu artigo 159, estabelece:

“É livre a associação profissional ou sindical, sendo reguladas por lei a forma de sua constituição, a sua representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas pelo poder público.”

Em seu artigo 141, que “assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade”, constam os seguintes princípios:

“§ 1º. Todos são iguais perante a lei.”

“§ 5º. É livre a manifestação do pensamento. . . .”

“§ 11. Todos podem reunir-se sem armas, não intervindo a polícia senão para assegurar a ordem pública.”

“§ 12. É garantida a liberdade de associação, para fins lícitos. Nenhuma associação poderá ser compulsoriamente dissolvida, senão em virtude de sentença judiciária.”

O artigo 144 estabelece:

“A especificação dos direitos e garantias expressos nesta Constituição não exclui outros direitos e garantias decorrentes do regime e dos princípios que ela adota.”

28. Está claro e evidente, assim, que no regime democrático instituído no Brasil, em 1946, existe e deve existir a mais ampla liberdade de associação, de reunião, de manifestação do pensamento. Todos são iguais perante a lei. Todos

os cidadãos têm os mesmos direitos e deveres. Não há razão, de espécie alguma, num regime de liberdades como o que se implantou no País, num regime verdadeiramente democrático, para se cercear, anular ou negar quaisquer direitos.

Entretanto, o problema da sindicalização dos funcionários públicos, até hoje, pelo entendimento de alguns autores e juristas, não tem merecido solução favorável.

29. Inicialmente, os funcionários públicos tinham o seu regime legal fixado pelo Decreto-Lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939, elaborado sob os preceitos constitucionais da Carta de 1937. Esse diploma, seguindo a orientação adotada, em seu Capítulo XIII — Da Assistência ao Funcionário —, artigo 220, dispunha:

“Os funcionários poderão fundar associações para fins beneficentes, recreativos e de economia ou cooperativismo.

Parágrafo único — É proibida, no entanto, a fundação de sindicatos de funcionários.”

A Consolidação das Leis do Trabalho, que consubstanciou tudo o que havia de mais moderno e evoluído em questão trabalhista, talvez no mundo, baseada, igualmente, na Constituição de 1937, instituiu, em seu artigo 566, o seguinte:

“Não podem sindicalizar-se os servidores do Estado e os das instituições paraestatais.”

Comentando o mencionado artigo da Consolidação, ensina MOZART VICTOR RUSSOMANO:

“Os servidores públicos constituem, precisamente, outro exemplo de tais proibições. Geralmente, as leis dos diversos países proibem a sindicalização dos mesmos.

Os motivos principais alegados para justificar tal proibição — segundo DURAND e ROUAST — seriam a inexistência de um contrato de trabalho entre o funcionário e a pessoa jurídica de direito público interno, bem como a impossibilidade de se admitir a greve nos serviços estatais (*Précis de Legislation Industrielle*, pág. 175).

Na verdade, porém, a sindicalização não se fundamenta, nem se justifica, dessa forma ou com êsses fatos. A circunstância de não haver, de parte de alguns setores da doutrina trabalhista, reconhecimento do vínculo do emprêgo entre o funcionário e a pessoa de direito público interno não nos parece decisiva. Nada impede que formem sindicatos pessoas que não são empregados, como acontece, na lei brasileira, com os profissionais liberais (médicos, advogados, etc.), e com os trabalhadores autônomos (estivadores).

Por outro lado, a finalidade do sindicato não é promover greves e a declaração da ilegalidade das greves realizadas por certas categorias profissionais não leva à conclusão de que sejam inúteis os sindicatos que as representam.

Os motivos que levam os diversos Estados a proibir a sindicalização dos funcionários públicos não são de ordem jurídica, e, sim, de ordem política, a fim de que, dessa maneira, na medida do possível, os órgãos

estatais se imunizem contra os conflitos de trabalho. Mas, nesse setor, em que se encontram interesses contraditórios e motivos que nem sempre são revelados, a ciência do direito não pode seguir adiante (Cfr. nosso *Pequeno Curso de Direito do Trabalho*, pág. 26 e 27).”

30. Tanto o Decreto-Lei nº 1.713, de 1939, como a Consolidação das Leis do Trabalho, de 1943, como se vê, seguiam a orientação política adotada pela Constituição de 1937. Como é possível, entretanto, manter esse regime após a instituição do regime democrático de 1946?

Os funcionários públicos, no entanto, continuam a não ter reconhecido o seu direito de reunir-se em sindicato, sem que nada exista para justificar esse impedimento ou essa proibição, uma vez que, conforme foi visto, a Constituição de 1946 não lhes nega qualquer direito, ao contrário, garante a mais ampla e total liberdade de associação para todos os cidadãos brasileiros. É possível, porventura, que determinada pessoa perca a sua condição de *cidadão* pelo simples fato de ingressar nos serviços públicos?

Após a Constituição de 1946 e com base nela, foi promulgada a Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952 — Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União — revogando o Decreto-Lei nº 1.713, de 1939. Esse diploma legal, atualmente em vigor, é que deve ser levado em conta na apreciação do problema. Nada existe, nenhum artigo consta dessa lei, que autorize a proibição dos funcionários públicos reunirem-se em sindicato. E se essa proibição foi deixada de lado é porque o legislador verificou não ser possível, sob a orientação traçada pela Constituição de 1946, que deve ser respeitada sob tôdas as formas, impedir-se ou negar-se o direito de sindicalização aos funcionários públicos.

Cumpra salientar, ainda, que, pela simples leitura dos Anais da Constituinte de 1946, dos debates e discussões então havidos, o desejo dos constituintes não era o de criar qualquer impedimento, o de negar qualquer direito aos funcionários públicos, mas, sim, o de garantir e assegurar a todos a mais ampla liberdade de associação. É o que demonstra JOSÉ DUARTE, quando escreve:

“No Art. 14 do anteprojeto está a raiz do texto vigente. Assim estava redigido: “A associação profissional ou sindical é livre, regulando a lei a forma de constituição, a representação legal nos contratos coletivos de trabalho e o exercício de funções delegadas pelo poder público.”

Em discussão no seio da Comissão Constitucional, foram apresentadas as seguintes emendas: de Caires de Brito: “Assegura-se ao funcionário público o direito de sindicalização (página 225).”

Mais adiante, esclarece:

“No final da votação, em referência à emenda Caires de Brito, este declarou que, se a Comissão entende “que os funcionários públicos estão incluídos no texto, podem sindicalizar-se, não há razão para emenda.”

Nereu Ramos esclarece que “deve ser essa a interpretação da Subcomissão. Agamemnon acrescenta que “não há limitação.” (*A Constituição Brasileira de 1946*, ed. 1947).

Dessa forma, nota-se ter havido, inclusive, a preocupação de alguns constituintes em deixar bem claro, em assegurar, inequivocamente, o direito de

sindicalização dos funcionários públicos. Os seus ilustres pares, no entanto, julgaram dispensável qualquer ressalva, uma vez que a redação do texto, como se encontrava, já garantia, já assegurava, amplamente, êsse direito *a todos os cidadãos*, sem qualquer exceção.

Como é possível, assim, após a Constituição de 1946, proibir-se ou negar-se aos funcionários públicos êsse direito? Qual a razão, qual o fundamento legal ou jurídico que justifica tal negação de direito? É indiscutível que a Constituição de 1946 não admite a mais leve restrição a êsse direito.

31. O grande receio da maioria dos autores que se manifestam contra a tese da sindicalização dos funcionários públicos é o de que a formação de sindicatos traz consigo o problema da greve. Entretanto, pelo que se vê do exame dos debates havidos em outros países sobre a matéria, a greve não é o único escopo dos sindicatos, a existência dêste não implica, necessariamente, na deflagração da greve, que é o último recurso a ser procurado para a solução de qualquer problema. Além disso, cumpre notar, a formação de “associações” de servidores tem sido permitida. Ora, então uma greve não pode ser determinada por uma “associação”?

MARCEL PRÉLOT, sobre a matéria, comenta:

“La cessation concertée du travail pouvant être provoquée — l’histoire le prouve — aussi bien par une association que par un syndicat, il faudrait, pour être logique, refuser radicalement aux fonctionnaires tout droit de se grouper ou bien, acceptant l’association, accepter aussi le syndicat.” (Préface de *De La Legalité des Syndicats de Fonctionnaires* de DIETSCH, pág. IV).

Assim, a greve não deve ser levantada como um obstáculo à sindicalização dos funcionários, uma vez que pode ser provocada tanto pelos sindicatos como pelas associações, bem assim surgir de um movimento espontâneo, independente de qualquer ligação sindical.

32. Outro aspecto deve ser salientado: o Brasil, por ocasião da 31ª Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho, realizada em São Francisco em 1948, assinou um Convênio, de nº 87, o qual, limitando-se a assinalar algumas das garantias fundamentais, à espera de uma regulamentação mais detalhada sobre liberdade sindical e proteção ao direito sindical, dispõe em seu artigo 2º:

“Os trabalhadores e os empregadores, sem nenhuma distinção e sem autorização prévia têm o direito de constituir as organizações de sua escolha, bem como de filiar-se a essas organizações, com a única condição de observar os estatutos das mesmas.”

De acôrdo com o estabelecido no artigo 9º do Convênio, as suas disposições não se aplicam às forças armadas e às polícias, que serão regidas pela legislação específica de cada país.

Esta foi a única exceção admitida à forma ampla e total usada no artigo 2º, que garante o direito de agremiação, *sem nenhuma distinção*.

“El convenio asimila, pues, a los trabajadores privados, los funcionarios públicos y los agentes de los servicios públicos” (*Curso de Derecho Sindical y de la Prevision Social*, MARIO L. DEVEALI, pág. 58).

Embora até o presente momento o Brasil ainda não tenha ratificado este Convênio, atualmente sob o exame do Congresso Nacional, como negar-se aos servidores públicos o direito de sindicalização sem a existência de qualquer proibição legal? Se o País já assinou dito Convênio, que garante o direito de sindicalização a todos os cidadãos, sem nenhuma distinção, como excluir dêsse direito os funcionários públicos?

Por outro lado, além de membro da O.I.T. e, portanto, com a obrigação de ratificar a Resolução nº 87, de 1948, o Brasil aprovou, também, na Assembléia das Nações Unidas, a 10 de dezembro de 1948, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, que recomenda, em seu artigo 3º, item 4º, o seguinte:

“Tôda pessoa tem direito de fundar sindicatos e sindicalizar-se para defesa de seus interêsses.”

33. Seguindo essa orientação, que é jurídica, legal e constitucionalmente correta e perfeita, o anteprojeto de Código de Trabalho, elaborado pelo ilustre Professor Evaristo de Moraes Filho, estabelece:

“Art. 690 — Todos quantos exerçam, como empregadores, empregados, profissionais liberais e agentes ou trabalhadores autônomos, respectivamente, a mesma atividade ou profissão, têm direito a se associar em sindicato, para defesa de seus direitos e interêsses econômicos e profissionais, desenvolvimento moral e social da profissão e preenchimento de fins culturais.

§ 1º — Aplicam-se as disposições dêste Capítulo aos empregados de empresas ou autarquias industriais ou comerciais da União, dos Estados ou dos Municípios.

§ 2º — A sindicalização dos funcionários públicos reger-se-á por lei especial.”

34. Para provar a preocupação dos legisladores nesse setor, basta lembrar que existe, em tramitação na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 835, de 1963, disciplinando a sindicalização dos servidores públicos.

Em seu artigo 1º, o projeto assegura “o direito de organização em sindicatos aos servidores civis, federais, estaduais, municipais e autárquicos, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, admitidos, sob qualquer forma e pagos por qualquer modalidade”.

Não há, assim, como se vê, necessidade de se fugir ao problema, buscando evasivas, interpretações da ordem de discricção administrativa ou de cunho doutrinário para justificar a negação do direito. Necessário se torna, isso sim, que êle seja enfrentado, com decisão e coragem, e resolvido, dentro das normas que devem preponderar num regime democrático, de ponderação, de equilíbrio e de paz social.

35. Diante do que foi amplamente demonstrado, os funcionários públicos podem e têm o direito de, no Brasil, formar os seus sindicatos, uma vez que nenhuma lei, nenhum texto legal em vigor, proíbe a sua sindicalização. Qualquer disposição ou medida adotada contra o exercício dêsse direito dos funcionários públicos é, portanto, inconstitucional.