

# A Sindicalização no Setor Público

*Luiz Roberto de Rezende Puech*

Conferência proferida no IX Encontro de Magistrado do Trabalho da 9.<sup>a</sup> Região.

## A SINDICALIZAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

I — Sejam as nossas primeiras palavras de agradecimento pela distinção que recebemos deste C. Tribunal, ao convidarmos para a palestra de encerramento das comemorações com que celebram o seu decenário. Com isso, certamente, praticam ato generoso, permitindo-nos lembrar que promovemos a instalação desta Corte, correspondendo aos justificados anseios do Estado do Paraná, cuja prosperidade, pujança de seu comércio, de sua indústria, de sua agricultura, o justificavam e o tem justificado dia a dia. Ei-lo, aqui — nesta Capital, a apresentar volume de julgamento em índices que podem fazer inveja aos demais Tribunais que vêm proliferando pelos demais Estados e, *máxima venia*, muitos deles de justificação duvidosa.

Na oportunidade de instalação, lembramos que a relevância do novo Tribunal não era mensurável apenas pela expressão numérica dos processos a julgar, porque acima dessa expressão, aqui testemunhava-se o agigantar-se o Brasil como Nação.

Teria este Tribunal, como sede, o cenário Curitiba — no bem refletindo essa realidade que no Estado do Paraná é exemplo para o Brasil.

II — Como tema desta palestra trazemos algumas considerações sobre a sindicalização no setor público, oportunas quando viverá seu cinquentenário nosso sindicalismo sob possibilidades — que não devemos permitir sejam perdidas — de sua até agora malograda democratização. Temos, como imposta à evidência, a sindicalização no setor público, lamentavelmente resistida pela legislação atual, tão atual quanto vetusta, com seu colorido que devemos à habilidade maquiavélica do jurista Francisco Campos, trazendo-a do modelo então existente na Itália Facista.

III — Antes, lembremos que a legislação social, no Brasil, veio por etapas, e por categoria. Assim aconteceu tanto no setor do trabalho, como no setor da previdência social; mas, conquanto o surto, a voragem dessa ação legislativa, ocorresse a partir

de 1930, certo é que a própria Constituição de 1891 — que prevaleceu até a Revolução de 1930 — continha algumas afirmações de cunho social, como, por exemplo, o inciso 8.º, do art. 72, assegurando, a todos, associarem-se e reunirem-se livremente, não podendo intervir a polícia senão para manter a ordem pública. Nessa consonância vieram três atos legislativos — a Lei 173, de 10.09.1903, o decreto 979, de 8.01.1903, e o decreto 1637, de 5.1.1907, respectivamente regulando a associação para fins religiosos, científicos, artísticos, político, ou de recreio; e relativa ao associativismo, rural e na pecuária; e o último, atinente ao sindicalismo das várias profissões, inclusive liberais. Esta lei, na abalizada opinião do ilustre Prof. Octávio Bueno Magano, corresponde à verdadeira moldura de uma lei sindical. Cabe lembrar que a Emenda Constitucional, de 1926, acresceu, à União, a Competência exclusiva para a legislação de cunho social, mas com raras iniciativas nesse setor.

Acima de qualquer outro aspecto, era remoto o espírito social nos governos e governantes, faltando coordenação sindical aos trabalhadores, esparsos na agricultura que predominava amplamente como base de nossa riqueza.

IV — Em 1931, pelo decreto 19.770, surgia na trilha da voragem legislativa — toda ela expedida ditatorialmente pelo Presidente da República — lei sindical ampla. Em artigo que publicamos nos idos de 1962, dizíamos, a propósito dessa lei que “friamente analisado em seus preceitos, o decreto 19.770, abria, na sistemática legislativa do país, a era da subjugação do sindicato pelo poder público, eis que fazia do órgão de classe, um instrumento do Estado”. No art. 11, parágrafo único, letra *a*, ficava expressamente vedada a sindicalização dos funcionários públicos. Não se deixa de perceber, nesse ato legislativo, a decisiva influência de Francisco Campos, o qual, no dizer do Prof. Paulo Bonavides, pela sua idiosincrasia antiliberal, foi desviado para o campo ideológico da direita corporativista. E essa lei era, dessa tendência, o primeiro sintoma.

Ao aproximar-se a Constituição de 1934, dois dias antes de sua promulgação, o Executivo expediu o decreto 24.694, o qual apressou-se em proibir a sindicalização dos funcionários públicos, art. 4.º, mas pelo menos permitia a sindicalização dos empregados manuais, intelectuais e técnicos de empresas agrícolas, industriais e de transportes, a cargo da União, Estados e Municípios.

A Carta de 1937, ao instituir o Estado Novo, seria a célula *mater* de sindicato de Estado, esse mesmo tipo de sindicato que

na Itália de então fora criado como elemento necessário à plenitude do Estado corporativista.

V — Todavia, muito diferentes as situações, social e econômica, da Itália e a do Brasil; senão vejamos: Eis que, no fim da primeira guerra mundial, passava a Itália a sofrer pesada injustiça. Na divisão das colônias, que os países vencedores impuseram aos vencidos, aquinhoando-se de vastas parcelas dos territórios que pertenciam aos derrotados, recusaram os Estados Unidos, com seu veto, a parcela reivindicada pela Itália como preço de sua participação entre os vencedores. Willian G. Welk, do Colégio Sth Thomas, Minnesota, em livro de profunda análise sobre a política do fascismo, oferece minucioso relato do drama italiano de então. Segundo o Tratado de Londres, de 1915, Fiume e Dalmácia haviam sido prometidas à Itália, mas o Presidente Wilson impediu o cumprimento da promessa. Cresceu a miséria na península italiana, em meio à desordem e agitação social intensa. Dos escombros veio o então gesto famoso do poeta D'Annunzio, ocupando Fiume, e expedindo a "Carta Del Quamaro", precursora da "Carta Del Lavoro". Surgia o regime fascista que o povo logo abraçou, e que exigia uma série de sacrifícios em prol do reerguimento da Nação. Entre esses sacrifícios estava a colocação dos sindicatos na órbita do Estado que os dirigia indiretamente, com a delimitação do campo da ação sindical, com exclusão do direito de greve, e com a vedação da sindicalização no setor público. O art. 11, da Lei 563, de 03.04.1926, — Lei Básica das Relações Coletivas de Trabalho da Itália fascista — expressamente proibia a sindicalização dos servidores públicos, enquanto o art. 18, da mesma lei, proibia a greve e o lock-out.

Acontece que, ao sucesso do regime autocrático, senão ditatorial, da Itália fascista — que haveria de esvaziar-se com a infeliz adesão de Mussolini aos planos de dominação do mundo pelo nazismo da Alemanha, sucedeu, com o fracasso da 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial, a queda do fascismo.

No Brasil, o que acontecia era a resistência do Presidente Vargas, não desejando entregar o poder, através do critério democrático, na sucessão presidencial, em 1937, segundo uma das versões mais plausíveis: e, forjando o famoso "Plano Cohen", implantaria o Estado Novo, cedendo às idéias de Francisco Campos, sempre Francisco Campos, denominado de "cérebro jurídico do Estado Novo".

A Carta Constitucional de 1937 — que erigia o novo regime, no art. 137, repetia, em tradução literal, as normas da "Carta del lavoro", espécie de cartilha de Constituição do corporativis-

mo italiano. Afinal, veio o decreto Lei 1402, de 1939, e fazia cumprir, na legislação nacional, o espírito/corporativo fascista/da Carta Constitucional; e a CLT em 1943, simplesmente transpôs, para seu texto, essa mesma legislação.

VI — O grande contraste, em nosso ponto de vista, entre o quadro reinante na Itália, e o nacional, é que surgia, naquele país, o fascismo como forma de salvação nacional, de reerguimento da pátria exaurida; e o quadro do Brasil é que o nosso fascismo, em 1937, não veio como forma de salvação nacional, veio, apenas, como fórmula de um esboço político para suplantar a democracia reinante.

Tomou raízes o modelo fascista em o nosso sindicalismo, de forma a sobreviver até os dias contemporâneos. Por isso, para muita gente, que se diz democrática, arrepia, soa mal, tem laivos de subversiva, a afirmação de que deve ser admitida a sindicalização do servidor público — a qual restou proibida, inclusive absurdamente — como absurdamente sobreviveu toda a legislação sindical de 1939 — sob a Constituição de 1946. Admite-se, apenas, que essa legislação era e é compatível com a Constituição de 1967, e a Emenda n.º 1, de 1969, pois implantaram no país, o regime que em boa hora se pretende abolir com a futura Constituinte, e que restaura o poder civil.

VII — Vale a pena insistir. Para tanto, situemo-nos no dia 5 de julho de 1937. Na "Hora do Brasil", apregoava-se haver sido decretada nova legislação sindical, destinada a adaptar nossos sindicatos ao sistema previsto pela Carta Constitucional de 1937, isto é, às diretrizes do chamado "Estado Novo". Dois dias depois o D. Oficial da União publicava o decreto n.º 1.402, dispondo sobre os "sindicatos e as associações profissionais". Com essa legislação implantava-se no Brasil, o sindicato de direito público. E, nesse decreto-lei, vinha, incluída no art. 53, a seguinte disposição:

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

Treze dias depois, o Ministro do Trabalho expedia a Portaria SCM 110, determinando, no art. 3.º, às Diretorias dos Sindicatos, dissolvessem os constituídos de servidores de instituições paraestatais.

Explicando essa vedação os doutrinadores da época — entre os quais, com relevância, Oliveira Viana, Francisco Campos, Cavalcanti de Carvalho — baseados na doutrina corpora-

tivista de então — lembravam as expressões modelares dos legisladores e intérpretes italianos, explicando a restrição: "i motivi di questa limitazione appaiono ovii", afirmando, ou repetindo, ser inconcebível o reconhecimento jurídico de uma defesa de categoria, ou de classe, contra o interesse geral. Era a filosofia do absolutismo estatal que aparecia sob a sempre repetida imagem dos "superiores interesses da Nação", em nome dos quais valia tudo o que preservasse a intangibilidade dos governantes, sua permanência no poder, na iluminada invocação para "servir" o povo.

VII — Com o Estado Novo, e sua Carta Constitucional, bem como com a Consolidação das Leis do Trabalho, veio transposta a vedação, reinante na Itália, resultando, desde então, perpetuada a anômala proibição. Mas, se atentarmos para o art. 7.º, da CLT, que exclue de sua tutela, e portanto, não apenas da sindicalização, a grande maioria dos servidores públicos, e a totalidade dos funcionários públicos, teremos confirmado que o legislador brasileiro obedecia à sua preocupação de manter os servidores públicos à margem das normas gerais da proteção ao trabalho.

Em 1953, procurando dar a impressão de que se inspirava em certa dose de senso social, o legislador pátrio sancionava a famosa Lei 1890, estendendo, a alguns servidores, apenas alguns direitos, inscritos na CLT. E, fiel à sua preocupação de índole corporativista, entre esses direitos não fez incluir o direito à sindicalização, ainda que estivéssemos, havia 9 anos, sob a Constituição de 1946, que consignava *ampla liberdade sindical*.

Nessa fase, em contrário a essa tendência restritiva do legislador brasileiro, cabe registrar o gesto isolado do doutor Evaristo de Moraes Filho, o qual, em seu anteprojeto do Código do Trabalho de 1963, no art. 690 e parágrafos, instituiu a sindicalização ampla dos empregados de empresas ou autarquias industriais ou serviços da União, dos Estados ou dos Municípios, com o direito a constituírem sindicatos, relegando à lei especial, e não proibindo, a sindicalização dos funcionários públicos e de entidades paraestatais.

VIII — Vejamos o que ocorre com a legislação da OIT, nesse particular. Antes, porém, cabe lembrar ter sido discutido, a princípio, se a OIT poderia legislar sobre o trabalho no setor público. Isso porque a Parte XIII, do Tratado de Versailles, que a instituiu, silenciara a respeito, inclusive omissos os trabalhos preparatórios. Mas Convenção 87, e o Pacto Internacional dos Direitos Civil e Políticos — este após a "Declaração Uni-

versal dos Direitos Humanos", de 1948 — referindo-se a trabalhadores sem qualquer distinção, afastaram essas dúvidas, e impediram a pretendida discriminação em desfavor dos servidores públicos.

É a Organização Internacional do Trabalho entidade que agrega centenas de países para legislar sobre assuntos de direito do trabalho e segurança social. Os países-membros assumem a obrigação de trazer essa legislação ao estudo e à deliberação dos Congressos respectivos. Uma vez aprovada (no Brasil depende de decreto legislativo e decreto executivo) a legislação nacional não a pode contrariar. A Convenção 87, radicalmente desobedecida pela nossa legislação, pende de votação, há anos, no Congresso: aprovada pela Câmara dos Deputados, aguarda votação no Senado Federal.

Afirma a Convenção 87 o direito dos trabalhadores, e empregadores, de constituírem organismos sindicais sem qualquer distinção ou autorização prévia. Em amplitude, encontra-se assegurada a sindicalização, também dos servidores públicos. Apenas, no art. 9.º, admite a Convenção que a legislação nacional estabeleça até que ponto há aplicação às forças armadas e à polícia das normas de seu contexto.

É certo ocorrerem dúvidas a respeito da legislação dos países-membros, quanto à sindicalização dos servidores públicos restos — das antigas resistências. Para solucioná-las, a O.I.T. mantém, em seu Conselho de Administração, o "Comitê da Liberdade Sindical", que decide sobre as controvérsias e consultas. Assim, é que decidiu o Comitê referido, que a restrição, no sentido de não sindicalizarem-se os servidores públicos, é incompatível com o princípio da livre constituição dos sindicatos, sem qualquer distinção (art. 1.º da Convenção 87). Decidiu, ainda, que referida Convenção não tolera que os governos adotem, sob invocação do sistema nacional, discriminação em desfavor da sindicalização de seus funcionários.

Outras decisões — todas afirmando a total equiparação dos empregados servidores do Estado aos empregados, servidores de empresas particulares, para efeito da sindicalização — revelam o quanto absoleta a disposição do art. 566, da nossa Consolidação das Leis do Trabalho.

É o Brasil dos poucos países que se mantém membro fundador da O.I.T. Com outros 39 países, é dos que jamais a deixaram para depois retornar, não a deixando nem mesmo sob seus movimentos pendulares para as ditaduras militares. Por isso, acentuados os nossos deveres para com essa legislação que a O.I.T. adota, ou recomenda. Mas está em falta, nosso

país, com sua legislação sindical, mantida sob a égide do fascismo: Não ratifica a Convenção 87, sobre liberdade sindical, nem respeita integralmente a Convenção 98, que ratificou, e que versa sobre negociação coletiva. A primeira, obrigaria a admitir a sindicalização no setor público; a segunda, a legalizar a negociação coletiva nesse setor. Mas há mais: em 1978, a O.I.T. adotou a Convenção 151, e a Recomendação 159, ambas sobre a proteção do direito de organização e procedimento na determinação das condições de trabalho na função pública, e a que o nosso governo não deu atenção. Antes, Convenção de 1977, sobre representantes dos trabalhadores nas empresas, se adotada, também abriria caminho para a defesa dos interesses dos servidores públicos.

IX — Agora, cabe a pergunta: O que ocorre no direito comparado?

No opúsculo, da Organização Internacional do Trabalho "la libertad sindical — un estudio internacional", a única restrição reconhecida é a de alguns países determinando seja a sindicalização dos funcionários públicos distribuídas em entidades diferentes, conforme o nível correspondente. Assim o México, a Malásia, o Paquistão e Sri Lanka. Mas, nem esse tipo da restrição é tido como admissível.

Na França o Prof. Yves Saint-Jours, da Universidade de Paris, publicou valioso estudo sobre o assunto, no qual lembra que, segundo o Código de Trabalho de seu país, o sindicato dos funcionários é permitido, como outro qualquer, e dispõe do direito de filiar-se à Confederação Nacional, de sua escolha.

Apenas — e muitos países democráticos assim estabelecem — admitem-se certas restrições à declaração de greve em setores vitais, isto é, formalidades que evitem surpresas na paralisação que afete, substancialmente, as coletividades que desses serviços dependam. E isso, não só nos setores públicos, como também em alguns setores privados — como hospitais, farmácias, transportes.

X — Finalmente, queremos referir aspecto que nos parece extremamente reacionário, fruto da ventania autocrática que imperou no Brasil desde 1964. Referimo-nos aos privilégios que passaram a merecer as empresas públicas, e principalmente o próprio Executivo em sua condição de empregador.

Em primeiro lugar, adotou-se a vedação de sindicalizarem-se os respectivos empregados, situação tanto mais incompreensível em face da determinação contida no art. 170, § 2.º, da Constituição, ao impor que, na exploração da atividade econômica pelo Estado, as empresas públicas, tanto quanto as socie-

dades de economia mista, não de reger-se pelas normas aplicáveis às empresas privadas, "inclusive quanto ao direito do trabalho e das obrigações".

Acolhidas pelas nossas leis as formas da atuação do Estado, mediante empresas públicas, cuidou a Constituição, sabiamente, de submetê-las às normas do direito do trabalho, e das obrigações.

Bem compreendendo o alcance desse preceito procuramos, como integrantes do C.T.S.T., estabelecer entendimento que obrigasse o poder público, na atuação de suas empresas, a bem cumprir a determinação constitucional. É que, se ele, o Estado, viesse a optar pelos serviços, comuns à esfera privada, para exercer atividades de ordem comercial ou industrial — que vem invadindo — natural se submetesse às regras, atinentes a essa ordem. Cabia perguntar: poderia o Estado, nesse caso, oferecer o mau exemplo? Não compreendemos a afirmação, constitucional, de direitos mínimos, fazê-los assegurar aos trabalhadores, torná-los obrigatórios para todos os empregadores, e, em seguida, denegá-los, ou reduzi-los, quando se encontrasse o Estado nessa situação.

XI — O conjunto, ou melhor a série de princípios de direito do trabalho e, sobretudo, da própria Constituição, levaram-nos, então, a propor, ao Colendo Tribunal Superior do Trabalho, a expedição de um Prejulgado — àquela época certamente contido na competência da referida Côrte — Préjulgado esse que tomou o n.º 44, *in verbis*:

*"Os empregados de pessoas jurídicas de direito público interno sujeitas à jurisdição trabalhista, quando regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, são alcançados pelas condições estabelecidas em sentenças normativas ou contratos coletivos de trabalho, salvo se beneficiário de reajustes salariais por lei especial."*

XII — Na oportunidade logramos aprovação unânime. Acaso, seria possível — tal como acontecia sem o Préjulgado, 44 — seria possível que a empresa pública pagasse salário menor do que a empresa privada do mesmo ramo, na mais deslavada concorrência desleal? Pois não é exatamente para evitar essa concorrência que o citado § 2.º, do art. 170, da Constituição, dispõe que estão, as empresas públicas, colocadas sob as mesmas regras que imperam para as empresas privadas quanto ao direito de trabalho e obrigações?

Costumamos evocar, a respeito, a palavra autorizada de ilustre mestre, OCTAVIO BUENO MAGANO, como Relator que foi do Tema IV, no Congresso Internacional de Direito do Trabalho, realizado em Fortaleza, quando realçou os objetivos a que se propunha o Prélugado 44, seguindo à afirmação de que sindicalizáveis deveriam ser, senão os funcionários públicos, pelo menos os *empregados* do Estado. Não resistimos à transcrição de suas palavras lapidares quando, depois de referir-se às restrições sindicalização dos empregados públicos no Brasil, assim se expressa: "Tal restrição ficou, sem dúvida, atenuada com a expedição do Prélugado 44, do C. Tribunal Superior do Trabalho, mandando aplicar, aos empregados de pessoas jurídicas de direito público interno, sujeitos ao regime da lei trabalhista, as cláusulas constantes de sentenças normativas e de convenções coletivas, salvo tratamento legal próprio de reajustes salariais. É mister, porém, que a restrição desapareça por completo, porque incompatível com o enunciado dos textos internacionais, referentes ao assunto, e com os padrões adotados pelos países mais civilizados". Também os eminentes juristas, Prof. MANUEL ALONSO LOEA, da Espanha, e LOPO HERNANDES RUEDA, da República Dominicana, foram uníssimos, em suas teses, nesse mesmo Congresso, quanto à ampla sindicalização, como pretendido pela Organização Internacional do Trabalho.

XIII — Todavia, no julgamento de dois Recursos Extraordinários, O Excelso Pretório, com razão, restringiu os efeitos do Prélugado 44, do que resultaria este parcialmente insubsistente. A sentença normativa não poderia prevalecer, quando ocorresse exploração direta pela entidade pública. Pelo preceito constitucional invocado, a equiparação só seria possível quando a exploração da atividade econômica, pelo Estado, ocorresse através de empresas públicas, ou sociedades de economia mista. Estava claro, nas duas decisões do Supremo, que este legitimaria o Prélugado 44, no que se refere às empresas públicas. Limitaram-se esses julgados a rejeitar a parte final, extensiva ao Estado-empregador direto.

Na sessão do dia 28 de maio de 1980, em sessão de que estávamos ausentes por motivo imperioso, o E. Pleno, em seu respeitável entendimento decidiu revogá-lo. Se presente estivéssemos, teríamos postulado se ressalvasse o Prélugado na parte referente aos empregados das empresas públicas. Nessa passo, parecia-nos que o Prélugado nada mais fizera do que vivificar o disposto no mencionado preceito constitucional, como se inferia dos dois acórdãos do Supremo. Mas, haveria ou-

tro caminho: na área administrativa seria possível surgir a devida abertura, de forma a serem reconhecidos sindicatos de empregados de empresas públicas, em atenção ao preceito constitucional, desde que postulado o seu reconhecimento. Seria insuficiente reconhecer-se derogada pela Constituição — (art. 166), a vedação de constituírem-se em sindicato quantos componham categorias profissionais e econômicas definidas. Vale dizer: na prática a livre constituição de sindicatos. Se vedado beneficiarem-se, os empregados de empresas públicas, das vantagens obtidas pelos empregados das empresas particulares do mesmo ramo, na área administrativa haveria de serem admitidos a organizarem-se em sindicatos próprios...

Digníssimos Senhores Juízes, Senhoras e Senhores.

Em síntese impõem-se seja submetido o Estado, com suas empresas, à plenitude das normas a que sujeitas as empresas privadas. Mas, — e é também do tema que trazemos a este ilustre Plenário — há de ser reconhecido o direito de sindicalização, *para todos*. Apenas recomendáveis prévios cuidados, e, mesmo, certas restrições nos setores fundamentais, quanto as greves desses trabalhadores.

Estas as preocupações que nos devem inspirar, em relação ao tema em análise. Cumpre lograrmos, a democracia no setor sindical. E, para tanto, não bastará otimismo; necessário o propósito, sincero, até mesmo inabalável, de alcançarmos reforma profunda.