

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

DIREITO DE ASSOCIAÇÃO — EXERCÍCIO DESSA DECLARAÇÃO CONSTITUCIONAL — DIREITO DE PETIÇÃO

— *Despacho no Processo P. R. n.º 11.078-44, em 3 de agosto de 1944.*

DESPACHO

O presidente da Caixa de Agentes Fiscais do Imposto de Consumo do Estado de São Paulo, segundo notícia recente da imprensa, por via telegráfica,

COMENTÁRIO

O grande filósofo ARISTÓTELES, fundador da escola peripatética, na profundidade que, a cada passo, deixa transparecer das páginas luminosas de sua *Política*, observa que “o homem é naturalmente um animal político, destinado a viver em sociedade, e que aquêle que, por instinto, e não porque qualquer circunstância o iniba, deixa de fazer parte de uma sociedade é um ser vil ou superior ao homem. Tal indivíduo merece, como disse HOMERO, a censura cruel de um ser sem família, sem leis, sem lar. Se cada indivíduo isolado não se basta a si mesmo, assim também se dará com as partes em relação ao todo. Ora, aquêle que não pode viver em sociedade, ou que de nada precisa por bastar-se a si próprio, não faz parte do Estado; é um bruto ou um Deus. A natureza compele assim todos os homens a se associarem” 1.

O pensamento filosófico de ARISTÓTELES não se perdeu na noite dos tempos; ao revés, atravessou, impávido, a poeira dos séculos ao acompanhar, como fêz, a evolução das leis sociológicas, projetando-se no campo da doutrina e, até mesmo, no direito constituído dos povos livres.

Bem razão assistia, pois, ao sábio estagirita. O direito de associação, antes de ser uma garantia legal, é consequência de uma lei natural de sociabilidade, que impele os seres vivos a se defenderem, para a consecução de um fim almejado.

1 ARISTÓTELES, *A Política*, Coleção da Cultura Brasileira, págs. 14 a 17.

pediu providências ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República sobre o fato de achar-se prêso um seu associado sem que fôsem conhecidos os motivos da detenção.

Levado o assunto ao conhecimento do Ministério da Fazenda, opinou êste pelo arquivamento do telegrama, sob o fundamento de que as associações de

Já na encíclica *Rerum Novarum*, do notável sociólogo LEÃO XIII, acha-se perfeitamente conceituado o alcance dessa iniciativa ao afirmar o insigne pontífice que a experiência cotidiana que o homem faz da exigüidade de suas forças convida-o e impele-o a adicionar a si mesmo uma cooperação estranha. É nas sagradas escrituras que se lê esta máxima: é melhor que dois estejam juntos do que se achar um sózinho, por isso que colhem mais proveito de sua sociedade. Se um cai, o outro sustenta-o. Desgraçado do que está só, pois, quando cair, não terá ninguém que o levante” (Ecl. IV, 9, 10).

“O irmão que é ajudado pelo seu irmão é como uma cidade fortificada” (Prov. XVIII, 19) 2.

À luz do direito comparado, vale ressaltar que, na França, a lei de 1.º de maio de 1901 considerou perfeitamente lícita a Associação dos Funcionários, e, mais tarde, um decreto de 1908 proclamara, igualmente, consoante o espírito da legislação francesa, a federação das associações de funcionários, doutrina, aliás, esposada pelo Conselho de Estado.

Quando Ministro da Justiça, BARTHOU chegou a defender, na Câmara dos Deputados, o princípio legal, em resposta à interpelação do deputado Berry. Entretanto, em relação ao *agrupamento sindical*, é defeso ao funcionário fazer parte de *sindicatos*, dentro do conceito com que o direito privado e, notadamente, o Estado liberal abordaram o problema. E isso porque o funcionário não pode concertar o preparo para a *greve*, a cessação brusca do trabalho, como meio de protesto ou de reivindicação em prol de seus interesses econômicos, morais ou profissionais.

E' que o funcionário, frente ao Estado, está prêso à disciplina da função pública, subordinado às normas impostas pelo Estatuto, que estabelece os seus direitos, mas, correlativamente, impõe deveres entre os quais a continuidade da execução do serviço público de que é agente, em benefício da coletividade.

Já o autorizado GASTON JÈZE observava que a greve dos agentes do serviço público constitui sempre, quaisquer que forem as circunstâncias, um fato grave. Greve e serviço público são noções antinômicas. Por mais respeitáveis que sejam, os interesses particula-

2 ANDRADE BEZERRA, *Conferências de Legislação Industrial e do Trabalho*, 4.ª Conf., pág. 52.

funcionários não têm direito de dirigir-se às autoridades em matéria de seu interesse, existindo para isso os órgãos legítimos criados pelo Estatuto do Funcionalismo Público.

res não podem sobrepujar o interesse geral representado pelo serviço público. A greve é, nessas condições, por parte dos agentes do serviço público, um *fato ilícito*, uma *falta disciplinar*³

No direito positivo brasileiro, a proibição da greve, nesse particular, já havia sido imposta pelo Decreto n.º 19.770, de 19 de março de 1931, que regulou a sindicalização das classes patronais e operárias, com excluir “os empregados ou funcionários públicos, para os quais, em virtude da natureza de suas funções, subordinadas a princípios de hierarquia administrativa, decretaria o governo um estatuto legal” (art. 11, letra a).

Por outro lado, a Lei de Segurança n.º 38, de 4 de abril de 1935, art. 8.º, comina pena para os funcionários que venham a cessar coletivamente, contra a lei ou regulamento, os serviços a seu cargo, acrescentando a Lei n.º 136, de 14 de dezembro de 1935, que, passível de exoneração, mediante processo administrativo, ficaria o funcionário público civil que se filiasse, ostensiva, ou clandestinamente, a partido, centro, agremiação ou junta proibida na citada Lei n.º 38 (art. 30).

E’ de atender que tudo isso ocorria no período de transição do Estado demo-liberal para o Estado social vigente.

Nada mais curial que diretivas mais firmes traçassem rumos novos à política econômica a que se acha visceralmente prêso o trabalho (*dever social*), segundo a Constituição de 1937, ao considerar, como considerou, mesmo no direito trabalhista, a greve e o *lock-out* recursos anti-sociais, nocivos ao trabalho e ao capital e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional.

Em concordância com a vedação constitucional brasileira, re-flete o direito alienígena identidade de propósito, *verbi-gratia*, o direito italiano, quando dispõe: “*La serrata e lo sciopero sono vietati*” (Lei de 3 de abril de 1926, Cap. III, art. 18).

Feitas tais considerações, meramente elucidativas, embora estranhas ao objeto dêsse despretensioso comentário, examinemos a legitimidade do *direito de associação* por parte dos funcionários públicos e a inteligência que de tal prerrogativa possa advir.

A Constituição de 1891, art. 72, § 8.º, adotou o princípio:

“*A todos é lícito associarem-se livremente e sem armas, não podendo intervir a polícia senão para manter a ordem pública*”.

3 GASTON JÈZE, *Principes Généraux de Droit Administratif*, 3.ª ed., pág. 410. Cfr. BONNARD, *Droit Administratif*, ed. 1923, pág. 405. BERTHÉLEMY, *Droit Administratif*, ed. 1933, págs. 60 e 61.

O Sr. Presidente da República proferiu, então, o seguinte despacho :

“Não havendo proibição de lei, não se deve negar às associações de classe a faculdade de dirigir-se ao Chefe do Governo pedindo providências contra

A seguir, a Constituição de 1934, sem se afastar do preceito, mas por outras palavras, estabelece :

“E’ garantida a liberdade de associação para fins lícitos. Nenhuma associação será compulsoriamente dissolvida senão por sentença judiciária” (art. 113, n.º 12).

Afinal, a Constituição de 1937, de forma mais sintética, consagra :

“A liberdade de associação desde que os seus fins não sejam contrários à lei penal e aos bons costumes” (artigo 122, n.º 9).

O cânone que decorre dessa garantia constitucional é, pois, inteiriço e fala por si mesmo. Dessarte, salvo dispositivo expresso da lei civil por força do qual se estabelecem os requisitos para a estruturação e início da *personalidade jurídica*, ligada às sociedades civis, não conhecemos outras formalidades senão as existentes na lei, até mesmo porque independe do Governo a constituição e funcionamento das ditas sociedades (Cód. Civil, art. 20, § 1.º).

Alegar-se-á, talvez, que o despacho da arquivamento do Ministério da Fazenda ao pedido formulado pelo Presidente da Caixa, em São Paulo, nada tem a ver com as considerações que vêm de ser feitas, por isso que não se encontra em causa o desconhecimento ou não da legitimidade do direito associativo, nem isso foi contestado pelo referido despacho. O que este fez foi, tão somente, impugnar a qualidade legal da sociedade para pleitear perante o Chefe supremo da Administração Nacional assunto de interesse seu, por isso que existem, para tal fim, órgãos legítimos criados pelo Estatuto dos Funcionários Públicos.

O dito despacho, ao nosso ver, não sufraga a boa doutrina, e, o que é mais forte, fere de frente garantia constitucional, pelo assegurar, como fez a Constituição de 1937, além do direito de associação, já agora, mais um outro a êle ligado, qual seja o *direito de petição*, tão relevante quanto aquêle (Const., art. 122, n.º 7).

Certo é que o Estatuto dos Funcionários Públicos condicionou o exercício do direito de petição a certos princípios e regras que não podem ser violados, em benefício mesmo da boa ordem e da disciplina que devem assegurar o bom funcionamento da máquina administrativa.

Isso é fora de dúvida. E’ assim que o funcionário não pode requerer, inicialmente, na esfera administrativa, senão por intermédio

qualquer ato praticado contra algum dos seus associados e que, às vèzes, deve ser esclarecido". (Despacho de 3-8-1944).

da autoridade a que estiver imediatamente subordinado (art. 221, I, letra *b*); é-lhe defeso usar do direito de *recurso* para a autoridade superior se não esgotado o pedido de reconsideração perante a autoridade hieràrquicamente subordinada àquela (art. 221, III); só pode pleitear, conforme o caso, dentro de prazos certos (5 anos ou 120 dias), e isso porque, excedidos tais prazos, o direito está prescrito (art. 222, ns. I e II); não pode recorrer ao Poder Judiciário senão depois de esgotados todos os recursos na esfera administrativa (art. 223).

Ora, não foi o funcionário que usou do direito de petição, em matéria ligada à disciplina da função pública, mas sim uma sociedade, de cujo quadro social fazia parte. A entidade coletiva é que veio a campo pleitear a favor de um seu associado, acobertada pelo princípio de ética associativa, que se pode resumir nessa fórmula: *solidariedade e cooperação*. E' o lema adotado pela novel *Associação dos Servidores Civis do Brasil*, inscrito no primeiro número da magnífica publicação com que iniciou os seus serviços e da qual fazem parte as figuras mais destacadas do funcionalismo, a começar pelo seu Presidente de honra, Dr. Luiz Simões Lopes, Presidente do D. A. S. P.

Desde que a Sociedade não se afaste dos meios lícitos para o exercício das regalias que lhe são asseguradas, pode exercer o direito de petição, sem empecilhos.

Na espécie, tratava-se de constrangimento, que vinha sofrendo um dos seus associados. E, logo que espécie de constrangimento, a privação do mais sagrado e respeitável dos direitos, a *liberdade*, prèso que se achava, sem culpa formada, ou, pelo menos, sem motivo conhecido, tolhido em sua liberdade física de locomoção!

Onde lobrigar a ilegitimidade do pedido, não encontramos. Ao contrário disso, ninguém mais categorizado do que o Chefe da Nação para examinar o assunto, máxime no momento presente; até mesmo porque, das indagações feitas por sua alta iniciativa, poderiam surgir fatos que tanto poderiam beneficiar quanto comprometer o funcionário coacto, na hipótese dêste haver praticado atos que o viessem incompatibilizar com o exercício da função pública, sob a superintendência administrativa do Alto Magistrado.

A questão foi bem avocada e a quem de direito. O despacho do Senhor Presidente da República, discordando da decisão ministerial de arquivamento do pedido, consagra a melhor doutrina e merece os maiores aplausos.

JOSÉ MATOS DE VASCONCELOS