

SINDICATOS E AUTARQUIAS

CELSO DE MAGALHÃES

Técnico de Administração

PARA classificar órgão administrativo, cumpre adotar o mesmo método empregado na configuração de outro instituto, em qualquer ramo de direito, como, por exemplo, na pesquisa das características integrantes das figuras do Código Penal.

Em direito civil, como em direito criminal; em direito internacional privado, como em direito comercial, o juiz precisa estudar os elementos do caso concreto, esmiúçar-lhe as características, para concluir em que figura do código êle se enquadra: é um caso de fideicomisso, de usucapião, de enfiteuse? é crime de roubo, de furto, de estelionato? é crime consumado? é simples tentativa?...

Cada um desses institutos ou figuras tem seus aspectos próprios, que não devem ser confundidos com outros, uma vez que dessa confusão resultariam conseqüências diferentes, o que aberraria dos princípios jurídicos sobre os quais repousa a estrutura social.

O mesmo sucede na técnica das organizações, com respeito aos órgãos da estrutura administrativa: necessário se torna que cada um seja conceituado dentro dos termos que lhe cabem, porque de um falso ceneito hão de resultar complicações não só de caráter administrativo, como também de natureza jurídico-social.

Não falta quem entenda, por exemplo, que os sindicatos profissionais são autarquias e, nesse caso, órgãos de administração indireta do Estado; conseqüentemente, realizam serviço público.

Se a afirmativa não procede, os sindicatos não constituem órgão do Estado e talvez nem ao menos realizem serviço público.

A conceituação exata dum órgão não é, portanto, coisa indiferente, de vez que daí podem decorrer conseqüências que ao administrador não é dado desconhecer.

Porisso, convem verificarmos se a afirmativa procede, isto é, se, de fato, são os sindicatos autarquias administrativas.

Para tal, apliquemos a mesma técnica usada na classificação dum delito, ou na caracterização de qualquer outro instituto de direito.

*

* * *

Numa autarquia há que distinguir várias características — e nisto estão de acôrdo todos os tratadistas que conheço:

- 1 — criação legal;
- 2 — tutela do Estado;
- 3 — personalidade jurídica;
- 4 — prestação de serviço público;
- 5 — independência econômica.

Nestas condições, claro está que só existirá autarquia quando os elementos referidos se integrem na constituição do órgão.

Pergunta-se:

- a) Foi a entidade criada pelo poder público competente (Estado)?
- b) Exerce êsse poder uma tutela administrativa constante, ou se alheiou das finalidades do órgão que criou?
- c) Tem o órgão criado personalidade jurídica, ou decide e resolve em nome do poder donde emanou?
- d) Suas atividades dizem respeito ao serviço público? Exerce êle realmente uma função pública? Ou apenas presta um serviço para o poder público?
- e) Se presta serviços públicos, dispõe de rendimento própria? Ou fica na dependência dos processos normais de realizar a despesa pública do Estado?

Vejamos a aplicação do método num caso concreto.

Será a Estrada de Ferro Central do Brasil uma autarquia?

O primeiro requisito a pesquisar é o da

1 — *criação legal*. — O decreto-lei n. 3.306, de 14 de maio de 1941, dispõe:

“Art. 1.º — Fica instituída, com personalidade própria de natureza autárquica, a Estrada de Ferro Central do Brasil...”

Assim, se a lei a instituiu como autarquia, não padece dúvida que, quanto à E.F.C.B., foi satisfeito o primeiro requisito: houve de fato criação legal. Passemos ao segundo:

2 — *tutela administrativa*. — O parágrafo único desse mesmo artigo 1.º, citado, dispõe:

“A E.F.C.B. ficará sob a jurisdição do Ministério da Viação e Obras Públicas...”

E mais:

“Art. 7.º — Deverá apresentar... para aprovação do Presidente da República, projeto de Regimento...”

E ainda:

“Art. 8.º — Os orçamentos... os programas... as aquisições que importem em aumento do valor patrimonial serão... submetidos ao Presidente da República.”

E, finalmente:

“Art. 21 — A E.F.C.B. ficará sob fiscalização legal, técnica e contábil do Ministério da Fazenda...”

Só com esses elementos é fácil verificar que existe de fato uma tutela permanente, constante, ininterrupta, de ordem estatal, sobre a E.F.C.B. — ficando assim satisfeito também o segundo requisito.

Vejam agora o terceiro:

3 — *personalidade jurídica*. — Não é preciso esmiúçar muito para reconhecer na E.F.C.B. uma personalidade própria, de vez que, logo no artigo 1.º do decreto-lei que a instituiu em caráter autárquico, se declara:

“Fica instituída com personalidade própria... a E.F.C.B. com sede e fóro na Capital da República...”

Assim, não há por que duvidar na satisfação também do terceiro requisito.

Passemos agora ao quarto:

4 — *prestação de um serviço público*. — Conquanto ainda se discuta qual o verdadeiro conceito de serviço público, nenhuma dúvida poderá subsistir no caso presente da E.F.C.B. pois, segundo a Constituição de 10 de novembro:

“Art. 16 — Compete privativamente à União:
.....”

VII — explorar ou dar em concessão... as vias férreas que transponham os limites de um Estado...”

A Central do Brasil é uma estrada de ferro que transpõe os limites de um Estado; assim, pela Constituição, cabe ao Governo Federal explorá-la, ou dar em concessão os respectivos serviços. Ora, tudo quanto a União faz diretamente, ou, não podendo fazê-lo, permite que outrem o faça, é serviço público. Daquí, fôrça é concluir que a E.F.C.B. satisfaz também o quarto requisito para ser considerada autarquia.

Acontecerá o mesmo com a quinta e última das características imprescindíveis à referida conceituação? Vejamos se a E.F.C.B. possui também

5 — *independência econômica*. — O citado decreto-lei que dispõe sobre a personalidade autárquica da E.F.C.B. declara no seu

“Art. 2.º — Passam ao patrimônio da E.F.C.B. todos os bens, inclusive os imóveis e as obrigações de terceiros que nesta data se integram no seu ativo...”

E mais:

“Art. 26 — A E.F.C.B. aplicará a renda que arrecadar na execução dos (seus) serviços e obras...”

Está, pois, claramente reconhecida, sem mais delongas, a satisfação do quinto e último requisito.

Concluindo: a E.F.C.B. satisfaz a todas as exigências do direito administrativo, para ser considerada um órgão de natureza autárquica; a lei que lhe pretendeu dar essa categoria é perfeita e mostra, no seu traçado, mão de mestre.

*

* *

Passemos agora aos sindicatos, para lhes examinar, com o mesmo método, a verdadeira estrutura.

Segundo a lei n. 1.402, de 5 de julho de 1939, que regula a sindicalização,

“É lícita a associação para fins de estudo, defesa e coordenação de interesses profissionais”.

Vê-se assim, logo na preliminar da lei, a ausência do primeiro requisito; os sindicatos não têm

1 — *criação legal* — na acepção de que o Estado os tenha criado. O sindicato é apenas um órgão *reconhecido* pelo Estado, quando (diz a mesma lei)

- a) reúne o mínimo de 1/3 das empresas legalmente constituídas, ou dos elementos que exercem a mesma profissão;
- b) tem diretoria cujo mandato não excede de 2 anos;
- c) tem presidente brasileiro nato, e brasileiros todos os outros membros da diretoria.

O sindicato é simplesmente um órgão de colaboração com o Estado; mas, nesse caráter, também o é a Associação Comercial e o são outras entidades semelhantes, sem que daí, como todos reconhecem, lhes resulte qualidade de autarquia.

A despeito dessa colaboração e das prerrogativas que desfruta, dentre as quais se destacam as de:

- a) representar os interesses da profissão; e
- b) firmar contratos coletivos de trabalho,

não ficam os sindicatos sujeitos à

2 — *tutela estatal* — pois não mantém o Estado, dentro deles, elementos seus de orientação e controle, embora os fiscalize e policie no interesse da ordem social.

Por isto, não satisfazem também os sindicatos o segundo requisito exigido para serem considerados autarquias.

Agora, seria absurdo dizer que o sindicato não tem

3 — *personalidade jurídica* — pois, se a não tivesse, impossível lhe seria firmar contratos coletivos de trabalho; contudo, sua personalidade é de direito privado, enquanto que, nas autarquias, essa personalidade é de direito público.

Bem sabemos que certos exegetas, muito apegados à letra dos textos, negam essa personalidade de direito público às autarquias, pelo simples fato de que não são estas encontradas entre as pessoas de direito público referidas no velho Código Civil Brasileiro.

Com efeito, reza esse mandamento legal:

“Art. 14 — São pessoas jurídicas de direito público interno:

I — A União.

II — Cada um dos Estados e o Distrito Federal.

III — Cada um dos Municípios legalmente constituídos”. (E os Territórios?)

E como aí não se fala em autarquias (naquela época não estavam em moda), concluem, *tout court*, que as autarquias não têm personalidade de direito público.

Seria fácil dizer que autarquia não é instituto peculiar ao direito brasileiro e que, por isto, não poderia ser analisada exclusivamente à luz dos preceitos jurídicos nacionais; mas a verdade é que a casuística apresentada é *démodée*, não mais cabe na interpretação moderna do direito. As autarquias são de fato pessoa de direito público, porque, embora órgãos autônomos, pertencem ao Estado, o qual, por sua vez, é pessoa de direito público e, conseqüentemente, há de transmitir às autarquias essa qualidade que possui.

Não obstante, uma ou outra que seja, os sindicatos têm personalidade jurídica, ficando dessa forma plenamente satisfeito o terceiro requisito.

Quanto à condição seguinte,

4 — *prestação de serviço público* — dada à expressão *serviço público* o sentido daquele serviço que o Estado é obrigado a realizar por si, ou agentes seus, essa quarta condição, repetimos, não é satisfeita pelos sindicatos.

E tanto é isto uma verdade, que os sindicatos não têm existência obrigatória, conquanto seja sempre obrigatória a execução dos serviços públicos.

Ninguém é obrigado a sindicalizar-se, donde se conclue que é perfeitamente admissível a hipótese da inexistência de sindicatos, *se ninguém os quiser formar*.

Mas, como o Estado se beneficia da cooperação sindical, que lhe torna mais fácil resolver problemas de ordem trabalhista, age de forma a estimular indiretamente a sindicalização, dando preferência a empresas e empregados sindicalizados, a estes para admissão nas entidades que exploram serviço público, e àquelas nas concorrências para fornecimentos ao próprio Estado.

Também é possível a existência de vários sindicatos da mesma espécie, isto é, a existência de vários sindicatos da mesma profissão, sem que o Estado sequer tome conhecimento deles. Tal coisa não seria possível se os sindicatos realizassem de fato serviço público. Uma autarquia particular, clandestina, é positivamente aberrante, e um perfeito absurdo o simples fato de se admitir tal hipótese.

O último requisito, o da

5 — *independência econômica* — é satisfeito pelo sindicato. Realmente, uma parte da renda do sindicato é constituída pela contribuição particular dos seus associados, como se faz em qualquer sociedade civil; outra parte, porém, é constituída pelo recolhimento obrigatório do imposto sindical, pagável por todos os indivíduos, sindicalizados ou não, que pertençam à mesma categoria profissional: um farmacêutico, por exemplo, seja ou não do respectivo sindicato, paga, para esse sindicato, o imposto sindical; mas não lhe paga nenhuma contribuição de sócio, se não for sindicalizado.

Assim, por intermédio desse imposto, o Estado garante ao sindicato renda própria — um dos requisitos das autarquias. Garantindo-lhe essa renda, obriga-o, não obstante, a empregá-la conforme lhe for determinado, em serviços de assistência, estudos, bibliotecas, cooperativas, colônias de férias, etc.

Da aplicação desse imposto, o sindicato presta contas. Há, pois, neste último requisito, uma semelhança entre o sindicato e a autarquia, pois que se verifica um paralelismo de funções — erro técnico — entre os sindicatos, de um lado, e os institutos e caixas de aposentadoria e pensões, de outro, órgãos que são de previdência e assistência social.

Talvez se pretenda comparar a tutela administrativa das autarquias com a fiscalização a que ficam sujeitos os sindicatos. Ora, também existe uma *fiscalização bancária* e ninguém dirá que os bancos são tutelados do Estado.

Fiscalizar é examinar, vigiar, censurar; ao passo que *tutelar* é amparar, defender, guardar e, por extensão, dirigir. Quem tutela, sempre fiscaliza; mas quem apenas fiscaliza, não tutela. O Estado fiscaliza, mas não tutela os sindicatos.

Além do mais, nas autarquias, quem administra é o próprio Estado; é ele quem administra porque os regulamentos das autarquias são feitos pelo Estado, e não são apenas aprovadas por ele. Através desses regulamentos é que se processam e executam todos os atos praticados pelas autarquias, do mesmo modo como se exercem as atividades dum órgão qualquer de administração direta do Estado: Departamento da Produção Animal, ou Laboratório Nacional de Análises, por exemplo.

Nos sindicatos, órgãos de colaboração com o Estado, o Governo se limita a traçar normas gerais a que se deverão adaptar os estatutos dessas entidades, semelhantemente ao que ele mesmo faz quando indica, por exemplo, as linhas mestras pelas quais se devem reger as escolas particulares para serem oficialmente reconhecidas pelo Estado.

Conseqüentemente, tendo em vista a análise feita com o método apropriado, força é concluir que sindicato não é autarquia, porque:

- a) não tem criação legal (obrigatória);
- b) não sofre tutela administrativa;
- c) não presta serviço público.

Com a mesma técnica, outros órgãos poderiam ser analisados para a devida conceituação.