

Greve de agentes políticos: possível?

Diego Bruno de Souza Pires*

Resumo: Abordamos a postura dos Agentes Políticos em nosso País; impugnamos as possíveis greves que possam surgir, contrariando-as com argumentações calcadas em bases doutrinárias e conceitos formados, muitas vezes, até mesmo, politicamente pelos juristas. Entendemos que Poder não faz greve, mas, luta pelos interesses de forma política, positiva e bastante saudável.

Sumário: 1.Introdução; 2. Agentes Políticos; 3. É possível a Greve do Judiciário?; 4. Os Agentes Públicos (gênero) podem fazer greves?; 5. Direito Comparativo; 6. Conclusão; 7.Referências Bibliográficas.

1. Introdução

É sabido pela doutrina que o surgimento da palavra greve deu-se em homenagem a uma Praça de Paris, chamada “Place de Grève”, local onde se reuniam os operários quando paralisavam os serviços, no intuito de reivindicar melhores condições de trabalho, salários, estrutura, entre outras.

A greve seria definida, basicamente, como uma auto defesa dos trabalhadores- feita de forma coletiva e organizada, com uma liderança apoiada pelos demais membros. Frente a isto, a greve pôde-se destacar e, por conseguinte, atingir força. Quanto mais organizada fosse a manifestação, mais forte se tornava, e, precisamente, mais próxima ficaria de atingir seus objetivos e conseguir defender seus interesses.

Alguns especialistas denominam as greves como “lock-out” (locaute), fenômeno ocasionado pelo fechamento dos estabelecimentos por próprios trabalhadores, impossibilitando a realização de qualquer tipo de prestação de serviço. Como atingia todos os setores, grevistas pressionavam os trabalhadores que não aderiram à manifestação e o governo, com intuito de terem suas reivindicações atendidas.

A construção dos direitos modernos, da codificação das normas e o avanço do estudo “compilativo” das normas jurídicas, influenciada pelo idealismo da revolução francesa, possibilitou a nosso “mundo Constitucional” o Direito de Greve. O artigo 9º da Carta Política de 1988 traz expressamente, no Capítulo II- Dos Direitos Sociais- o Direito dos trabalhadores de manifestar-se pacificamente através da greve.

Merece que expusemos a dicção do artigo 9º - Caput- da CF/88:

“É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.”

Contudo, é entendido, pela doutrina majoritária, que o artigo em tela disciplina o direito de greve dos empregados de empresas privadas, incluindo, nesse entender, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, as quais se aplicarão, concomitantemente, o artigo 173, §1º, da Carta Política de 1988, determinando a subordinação a um regime jurídico próprio, inclusive quando tratar-se de obrigações trabalhistas e tributárias.

Nas atividades públicas o direito de greve não entra em vigor imediatamente, dependendo seu exercício de lei ordinária específica, decisão advinda com a emenda constitucional Nº 19 de 1998. Isto não é novo, pois já existia esse entender na vigência da redação anterior, com o mesmo sentido de que o direito de greve, expresso na Carta Maior, fosse regulamentado por uma lei complementar, que orientasse os servidores públicos de como deveria ser legalmente efetivada uma greve por parte destes. Até hoje, permanece inexistente a norma específica que regulará o direito de greve dos servidores públicos.

Existe uma lei específica para resolução dos impasses grevistas de atividades privadas- lei 7.783 de 1989, conhecida como lei Sarney. Esta lei tem sido fonte de estudos e analogias ao direito de greve dos servidores públicos, no entanto pouquíssimas são as comparações, já que é destinada a resolução de impasses de atividades privadas e não de atividades públicas, pois esta última está subordinada a vários princípios constitucionais, como é o caso do princípio da Continuidade do Serviço Público, da segurança jurídica e outros.

2. Agentes Políticos

Não existe um pensamento uniforme entre os doutrinadores, no entanto, trazem diversas explicações para conceituar o que são agentes políticos de acordo com uma análise, vamos dizer que até mesmo pessoal e política.

Para o saudoso Hely Lopes Meireles, agentes políticos “são os componentes do governo nos seus primeiros escalões, investido em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais”, o autor inclui nessa categoria os chefes do poder Executivo Federal, Estadual e Municipal, e seus auxiliares diretos, os membros do Poder Legislativo, como também os da magistratura, Ministério Público, Tribunais de Contas e” demais autoridades que atuem com independência funcional no desempenho das atribuições governamentais, judiciais ou quase judiciais, estranhas ao quadro do funcionalismo estatutário”.

Do mesmo, é o entendimento do eminente Professor Doutor, Dirley Da Cunha Júnior, manifestando: “Os agentes políticos são todos aqueles que exercem funções políticas do Estado e titularizam cargos ou mandatos de altíssimo escalão, somente se

subordinando à Constituição Federal. São os agentes que estão funcionalmente posicionados no escalão máximo da estrutura orgânica do Estado”, entendendo da mesma forma que Hely Lopes Meireles, destacando o Judiciário e o Ministério Públicos como agentes políticos.

Diferentemente é o pensamento de Celso Antonio Bandeira de Mello, pois adota um conceito mais restrito de agente político, observando, “Agentes políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, isto é, são os ocupantes dos cargos que compõem o arcabouço constitucional do Estado e, portanto, o esquema fundamental do poder. Sua função é a de formadores da vontade superior do Estado”. Para o eminente autor somente pode ser considerado agentes políticos o Presidente da República, os Governadores, os Prefeitos e respectivos auxiliares imediatos (Ministros e Secretários das diversas pastas), os Senadores, os Deputados e os Vereadores. Nesse mesmo sentido trilham os autores Diogenes Gasparini e, parcialmente, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (aceita os magistrados como agentes políticos).

Entendo ser incompleto o conceito auferido pelos eminentes autores citados no parágrafo acima. Estes entenderam agentes políticos como sendo Agentes Elegidos Politicamente (O Presidente da República, os Governadores, os Prefeitos, os Senadores, os Deputados e os Vereadores) ou aqueles indiretamente empossados em Cargos de livre nomeação e exoneração (Ministros e Secretários das diversas pastas) pelos Políticos eleitos. Foi errôneo esse pensamento, pois, agentes políticos não são apenas aqueles dotados de uma função diretamente POLITICA, mas também, aqueles que somente se subordinam a Constituição Federal, exercem altíssimos escalões, e que interferem nas funções políticas do Estado, ou seja, “formam a vontade Suprema do Estado, através das Prerrogativas a ele confiadas, devidamente, orientada pela Carta Maior”.

Tendo em vista que os Juízes e Promotores tomam decisões freqüentemente fundamentais para um equilíbrio sistemático de freios e contrapesos, e, a maioria delas interfere nas funções políticas do País, como o ato de declarar a Constitucionalidade e a Inconstitucionalidade de leis e de atos emanados tanto do poder Executivo, quanto do Legislativo (Magistrados); arquivando Inquéritos policiais (Promotores) e propondo ou se recusando a propor uma Adin. Interventiva (Procurador Geral) interferindo, assim, extremamente nas funções POLITICAS do nosso País, é necessariamente lógico entendê-los como Agentes Políticos e classificá-los como tal.

Frente a esse entender, o Supremo Tribunal Federal apaziguou a discussão através do Recurso Extraordinário 228.977/SP, sendo relator o Ministro Néri da Silveira, que se referiu aos magistrados como “Agentes Políticos” e detentor de prerrogativas próprias e legislação específica. Não bastando o apaziguamento do STF, classificando os magistrados como agentes políticos, a Emenda Constitucional Nº 45/2004, acrescenta os membros do Conselho nacional de Justiça (CNJ), do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e as Defensorias Públicas Estaduais, como integrantes do rol de Agentes Políticos.

3. É possível a Greve do Judiciário?

Entendo que a greve do judiciário é contra todos os Princípios de um Contrato Social, pois nas democracias: Poder não entra em greve. Sendo os Magistrados considerados Agentes Políticos, dificilmente é aceitável a possibilidade de Paralisação. Não existe República que resista a ausência de um dos poderes do Estado. Cabe neste momento, exibir a dicção do artigo 2º da CF de 1988, “São poderes da união, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”(grifo nosso). Fazendo uma analogia do nosso Estado Democrático de Direito com a figura de um tripé (Instrumento de três pés), levando em consideração que este tripé seja a representação fiel desses três poderes do nosso Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário), conseqüentemente a anulação de um desses “pés” faz cair todo o sistema.

A paralisação de um desses poderes estagna o Estado e contraria o princípio da Continuidade do Serviço público, da Segurança Jurídica e, outros princípios importantes a manutenção de uma República. Entendo que o Serviço Jurídico “Lato Sensu” seja essencial a vida em sociedade, embora não esteja elencado no artigo 10 da lei 7.783 de 1989. É primordialmente necessária a manutenção da ordem social, da paz e do respeito às regras contratuais de sociabilidade. A inviabilização do exercício pleno dos princípios republicanos é delito de alta gravidade, atestando contra a lógica sistemática do Regime ora posto. “A greve da Justiça” seria um ataque aos “basilares mestres” da civilização e sacrifício da instituição mãe civilizatória- SOCIEDADE.

A paralisação de agentes políticos em um Estado Democrático de Direito, não é somente um atentado as regras naturais de formação de um Estado, mas também ao bom senso, já que poder não reivindica a si mesmo. A existência de tal fato poderá ser possivelmente entendida como conflito negativo de autoconhecimento. Basicamente, seria a anulação e a negação do reconhecimento do Poder soberano do Estado, ora confiado a essa parcela de Agentes Políticos (Magistratura e Ministério Público).

Entendo que a greve do Poder Judiciário em 2003, ocorrida em alguns Estados da Federação, tenha sido uma crise existencial, um questionamento a legitimidade do Contrato Social, já que um Poder não faz greve, mas, declara e consegue as suas reivindicações através de acordos políticos positivos e saudáveis. Nas palavras de Michel Temer vivemos em um País sujeito a um sistema de freios e contrapesos inerentes à “tripartição dos Poderes”, ou seja, na medida em que exercem suas atividades e desempenham seus papéis funcionais, os agentes políticos são iguais.

Frente a isto, a paralisação do Poder Judiciário, entendendo estes como agentes políticos, dá ensejo a também uma possível paralisação do Poder Legislativo e talvez do Executivo, tornando-os poderes nulos perante uma sociedade contratual. Agora, se entendermos os membros do Judiciário e do Ministério Público, somente, e tão somente, como Servidores Públicos, não se pode proibir uma possível paralisação com a simples argumentação de que se faz necessário uma lei específica para “reafirmar” um direito subjetivo e, já existente na Carta Maior.

Entendemos, assim, porque do artigo 39 - 41, que tratam dos Servidores Públicos, não há proibição qualquer de greve, e, do artigo 92 - 126, referentes ao Poder Judiciário,

não há proibição à paralisação (argumentos usados em 2003 na paralisação do Judiciário).

Contudo, o entendimento coeso assumido pelo STF, de que os servidores do Poder Judiciário e do Ministério Público são agentes políticos, danifica uma possível prática de greve. De encontro ao assunto em tela, pode-se ratificar através da emenda constitucional Nº 45/2004, que acrescenta um rol a mais de membros tidos como agentes políticos, que nem estes, tampouco os citados anteriormente possam manifestar-se através de paralisação do Serviço.

Se entendermos a lei de greve (lei 7.783/89), como base num estudo teleológico, comparando os Agentes Políticos, ou seja, aqueles que têm o poder de dizer a vontade superior do Estado, com o empregador; e, o empregado com o servidor público, analisando a dicção do artigo 17 desta mesma lei em estudo, poder-se-á observar que o legislador barra toda e qualquer possibilidade de greve por iniciativa do “patrão”, o que cabe perceber, mais uma vez, que o Estado ou “quem diz as suas vontades” possa ostentar uma greve.

E assim diz o artigo em tela: “Fica vedado à paralisação das atividades, por iniciativa do empregador, com o objetivo de frustrar negociação ou dificultar o atendimento de reivindicações dos respectivos empregados.”

4. Os Agentes Públicos (gênero) podem fazer greves?

Entendo que sim, salvo os Agentes Políticos e os Militares, pois há ressalvas expressas que interrompem tal possibilidade, como os já citados ao longo do texto para os Agentes Políticos.

O artigo 37, inciso VII da Carta Política leciona: “O direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica”, para alguns doutrinadores este inciso é uma norma de eficácia contida; para outro, norma de eficácia limitada, ou seja, faz-se necessário que exista outra norma lúcida que regularize a norma “acanhada”.

Contudo, não se pode dizer que enquanto essa norma “completiva” não existe, o direito não poderá ser exercido. Pensar assim é equivocar-se sob as regras do Direito Constitucional e menosprezar a teoria Constitucional das Normas. Nenhum artigo constitucional tem que se subordinar a existência de uma lei complementar e, nem, tampouco ordinária, nesse mesmo entender encontra-se o Professor Doutor Dirley da Cunha Júnior, prelecionando: “entendemos, todavia, que a norma do artigo 37, VII, da Constituição, é de eficácia contida e, nos termos do § 1º do art. 5º, de aplicabilidade imediata, podendo o direito nela consagrado ser exercido independentemente de lei reguladora. Assim, a lei a que a norma em tela faz menção só é indispensável para a fixação dos limites do exercício do direito, não para o próprio desfrute deste” (pág.: 222).

E mais a frente conclui: “ademais, direito de greve, como autêntico direito de defesa, não depende de nenhuma prestação positiva do Estado. Logo, uma vez reconhecido

constitucionalmente, como efetivamente foi, pode ser exercitado imediatamente, sob pena de, por absurdo, se admitir que uma lei (a que o art. 37, VII, faz referência) tenha mais força que a própria constituição!" (Idem).

No mesmo, entendeu o Ex-Ministro Vicente Cernicchiaro – que a aplicabilidade de uma norma constitucional, que confere determinado direito fundamental, não pode ser condicionada à atuação do legislador infraconstitucional sob pena de, na prática, inverter-se a lógica da hierarquia das leis. [GIL MESSIAS FLEMING (Servidores públicos x direito de greve . Jus Navigandi, Teresina, a. 4, n. 37, dez. 1999. Disponível em: <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=382>].

Diferentemente é o entendimento do STF, pois afirmou a sua jurisprudência no sentido de que o direito de greve só poderá ser exercido após a existência de lei específica reguladora, caso contrário, seria ilegal, pois entendem que a norma do artigo 37, VII, não é auto aplicável. A corte admite que o decreto do chefe do Poder Executivo possa disciplinar as conseqüências administrativas advindas com a paralisação dos servidores, disciplinares ou não.

Contudo, o Ministro Sepúlveda Pertence tem um pensamento bastante moderno e diferente do colegiado, expressando: "a greve (...) é antes de tudo um fato, que historicamente não esperou pela lei para tornar-se uma realidade inextirpável da sociedade moderna. O que às vezes pretendeu o Direito positivo, e quase sempre condenado a inocuidade, foi proibi-la, foi vedá-la. Quando, ao contrário, a própria Constituição a declara um direito, isso basta para impedir que, à falta de lei, o fato se considere ilícito" (trecho do voto do Ministro Sepúlveda Pertence proferido no MI 20-DF).

Como já fora manifestado anteriormente, o artigo 39 - 41, da Carta Magna, referentes aos servidores públicos, em momento algum expressa a proibição de manifestar-se através de greve, ajudando-nos a supor, através dessa omissão objetiva, uma possível paralisação grevista, no intuito de decretar greve reivindicatória, solidária, política e protestativa.

É entender de BEZERRA LEITE:

"É possível afirmar que a greve, a partir do momento em que passa a ter sede nas Constituições dos países ocidentais, tal como ocorre nos ordenamentos brasileiro, espanhol e português, passa a ser considerada um direito fundamental dos trabalhadores.

(...)

Nesse sentido, parece-nos adequado afirmar que a greve constitui um instrumento democrático a serviço da cidadania, na medida em que seu objetivo maior consiste na reação pacífica e ordenada dos trabalhadores contra os atos que impliquem direta ou indiretamente desrespeito à dignidade da pessoa humana.

E como se trata de direito humano fundamental, não pode haver distinção entre o trabalhador do setor privado e o do setor público, salvo quando o próprio ordenamento jurídico dispuser em contrário, tal como ocorre, no nosso sistema, com o servidor público militar (CF, art. 142, § 3º, IV)" (grifo nosso). [trecho do texto – “Considerações sobre o direito de greve dos magistrados e demais servidores civis”- disponível no site: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6729>]

5. Direito Comparativo.

Nos Estados Unidos, país de tradicional defesa de um direito democrático, os Juízes são eleitos popularmente para o exercício do cargo. Caso isto acontecesse no Brasil, muitos doutrinadores não teriam dúvida em classificá-los como Agentes Políticos. Mas, como adota-se a classificação dos magistrados por Concurso Público, conforme expresso no artigo 93, I, da Carta Política, arca-se com um possível entendimento de que os Magistrados são Agentes Públicos, esquecendo a subclassificação em Agentes Políticos.

Muitos criticam a forma de concurso público como sendo equivocada para a escolha dos magistrados, porém, uma parcela significativa e coesa defende o Concurso Público como a mais correta das análises de escolher um Agente de tamanha responsabilidade com os princípios e normas Constitucionais.

É preciso o entendimento de que a eleição não seja a melhor forma de escolher um Juiz de Direito, pois, a política deixa “brechas” para uma possível parcialidade dos magistrados, já que, supostamente estariam vinculados as vontades da sociedade, da mídia e da política. Sendo eleito, no entanto, pela população, o juiz, possivelmente, se manifestaria de acordo com a vontade de seu eleitorado, na expectativa de ser novamente eleito nas próximas eleições. O juiz não poderia ser imparcial, atendendo a sua consciência e poder de julgamento, mas, atendendo as vontades políticas e culturais de cada local.

Frente a isso, entendemos ser o concurso Público de provas e de provas e títulos a melhor maneira de aprovar e classificar um Juiz de Direito; não deixando com isso, de ser considerado um Agente Político.

6. Conclusão

Já fora dito por Thomas Hobbes:

“seja em uma monarquia ou em uma assembléia, o cargo de soberano consiste no objetivo para o qual lhe foi confiado o soberano poder, principalmente para obtenção da segurança do povo, poder a que está obrigado pela lei natural e do qual tem de prestar contas a Deus, o autor dessa lei, e a mais ninguém além dele. Não entendemos aqui, por segurança, uma simples preservação, mas também todas outras comodidades da vida, que todo homem, por um trabalho legítimo, sem perigo ou inconveniente do Estado, adquire para si próprio”. [página- 244].

Entendemos que um Agente Político, detentor de um Poder, que “diz a vontade superior do Estado”, como expõe Celso Antônio Bandeira de Mello, não possa reivindicar suas vontades através de uma paralisação grevista, pois é contrário a todos os Princípios de um Contrato Social. O poder confiado aos Magistrados tem por objetivo a preservação do Sistema Democrático de Direito, a paz social, a segurança jurídica, ao bom respeito dos direitos fundamentais e outros, podendo assim observar pela dicção do artigo 5º, XXXV- “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”- tido como Princípio da Inafastabilidade do Poder Judiciário.

Pelo referido inciso do artigo em tela, entendemos a atividade Jurisdicional como sendo Essencial, embora não elencada no artigo 10 da lei de greve (lei 7.783/89), para atender as necessidades da comunidade. Nesse entender repudiamos: a greve da “JUSTIÇA”.

Referências Bibliográficas.

ARAÚJO & JÚNIOR, Luiz Alberto David e Vidal Serrano Nunes – Curso de Direito Constitucional – 10ª edição – Ed. Saraiva.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo - Ed. Atlas-2006

HOBBS, Thomas. Leviatã, 2006 Texto Integral, Ed. Martin Claret

JÚNIOR, Dirley da Cunha. Curso de Direito Constitucional – Ed. Jus Podivm- 2ª Edição.

JÚNIOR, Dirley da Cunha. Curso de Direito Administrativo – Ed. Jus Podivm- 6ª Edição.

MELLO, Celso Antonio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. Ed.: Malheiros- 21ª edição-2006

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro- Ed. Malheiros- 21ª Edição- 1996

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. Ed. Atlas- 22ª Edição.

SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. Ed. Malheiros

TEMER, Michel. Elementos de Direito Constitucional – Ed. Malheiros – 21ª Edição.

Vade Mecum, da Ed.: Saraiva - 2007

Dicionário Jurídico- Ed.: Rideel

* Acadêmico de Direito da Universidade do Estado da Bahia- UNEB

Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2884>

Acesso em: 08 set. 2008.