

PROCESSO Nº: 0800382-58.2019.4.05.8102 - **AÇÃO CIVIL COLETIVA**

AUTOR: SINDICATO DOS DOCENTES DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS DO ESTADO DO CEARA

ADVOGADO: Antonio José De Sousa Gomes e outros

REU: UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI - UFCA e outro

16ª VARA FEDERAL - CE (JUIZ FEDERAL TITULAR)

DECISÃO

1. Relatório

Cuida-se de ação sob o procedimento comum proposta pelo **SINDICATO DOS DOCENTES DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS DO ESTADO DO CEARÁ - ADUFC - SINDICATO** em face da **UNIÃO** e da **UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI (UFCA)**, requerendo a concessão de provimento judicial liminar nos seguintes termos^[1]:

[...]

a) Deferir, in initio litis medida antecipatória da tutela, suspendendo os efeitos da MP n.º 873/2019, determinando-se à demandada, por meio de mandado especial urgente, que mantenha os descontos/consignações em folha das mensalidades/contribuições sindicais mensais solicitadas pela autora, sem ônus para a entidade sindical e sem qualquer outra exigência, sob pena de multa diária de 10.000,00 (dez mil reais), em caso de descumprimento;

[...]

Afirma o sindicato autor que foi surpreendido com a publicação da Medida Provisória nº 873, de 01/03/2019, que, dentre outros dispositivos legais, revogou o art. 240, *caput*, alínea "c)", da Lei n.º 8.112/1990, o qual garantia ao servidor público federal o direito à livre associação sindical e, como decorrência deste, o direito de "[...] *descontar em folha, sem ônus para a entidade sindical a que for filiado, o valor das mensalidades e contribuições definidas em assembléia geral da categoria.* [...]".

Sustenta que a referida alteração legislativa é desproporcional, porque: a) ela, diferentemente do que consta da exposição de motivos da medida provisória, afeta o regime de recolhimento das contribuições facultativas, previstas no art. 8, IV, da Constituição, que são diversas do extinto "imposto sindical"; e b) representa um excesso normativo na medida em que causará transtornos aos filiados ao sindicato, além de aumentar os custos financeiros do sindicato para emissão dos boletos bancários.

Defende também que há vício de constitucionalidade formal na referida , já que ausentes os requisitos de urgência e relevância exigidos pelo art. 62 da Constituição, além de ofender as Convenções n.º 144 e 151 da Organização do Trabalho(OIT).

Argumenta que a Medida Provisória nº 873, de 01/03/2019, ao revogar o art. 240, *caput*, alínea "c)", da Lei n.º 8.112/1990, é materialmente inconstitucional por violar o art. 8º, IV e V, da

Constituição.

Juntou procuração e documentos. Requereu ainda a concessão dos benefícios da justiça gratuita por ser pessoa jurídica sem fins lucrativos e com base no art. 87 do Código de Defesa do Consumidor.

É o relatório.

Passo a decidir.

2. Fundamentação

2.1 Da justiça gratuita

De acordo com o art. 98, *caput*, do CPC, "[...] *A pessoa natural ou jurídica, brasileira ou estrangeira, com insuficiência de recursos para pagar as custas, as despesas processuais e os honorários advocatícios tem direito à gratuidade da justiça, na forma da lei.* [...]".

Como se vê, o CPC, para fins de concessão do benefício de gratuidade judiciária, a circunstância de a pessoa jurídica ter ou não finalidade lucrativa é irrelevante.

Por outro lado, a isenção prevista no art. 87 do CDC se aplica apenas às demandas coletivas ajuizadas com fulcro no próprio diploma legal; e não às ações propostas por sindicato para tutelar direitos de seus sindicalizados (Nesse sentido: AgInt no REsp 1493210/PB, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, 1ª TURMA, julgado em 17/04/2018, DJe 23/05/2018).

Destarte, e não tendo o sindicato autor comprovado sua alegada insuficiência de recursos para custear as despesas do processo, indefiro o pedido de gratuidade da justiça.

2.2. Da ilegitimidade passiva da União

O sindicato autor ajuizou a presente demanda coletiva em face da UFCA e da União; no entanto, da leitura da petição inicial infere-se que somente a primeira possui legitimidade para figurar no polo passivo da lide.

Como sabido, a UFCA é autarquia federal, criada pela Lei n.º 12.826/2013, e, portanto, dotada de personalidade jurídica própria e distinta da União, ente federado ao qual é vinculada.

Assim, como nesta demanda o sindicato autor busca provimento judicial obrigue a UFCA a manter a sistemática de descontos/consignações em folha das mensalidades/contribuições sindicais mensais pagas pelos servidores da universidade filiados à entidade sindical, conclui-se que a União é parte ilegítima para figurar como ré neste feito.

2.3. Da tutela provisória

Com o advento do CPC/2015, duas espécies de tutela de cognição sumária foram disciplinadas - as quais podem ser requeridas de forma antecedente ou incidental. São elas: a) tutela de urgência (cautelares ou satisfativas) e b) tutela de evidência.

Os requisitos para o deferimento da tutela de urgência estão listados no art. 300 do CPC/2015, que assim dispõe:

[...]

Art. 300. A **tutela de urgência** será concedida quando houver elementos que evidenciem a **probabilidade do direito** e

o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

§ 1o Para a concessão da tutela de urgência, o juiz pode, conforme o caso, exigir caução real ou fidejussória idônea para ressarcir os danos que a outra parte possa vir a sofrer, podendo a caução ser dispensada se a parte economicamente hipossuficiente não puder oferecê-la.

§ 2o A tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificação prévia.

§ 3o A tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.

[...]

Da leitura do dispositivo legal supra, conclui-se que dois são os requisitos que sempre devem estar presentes para a concessão da tutela de urgência: a) a probabilidade do direito pleiteado, isto é, uma plausibilidade lógica que surge da confrontação das alegações e das provas com os elementos disponíveis nos autos, do que decorre um provável reconhecimento do direito, obviamente baseada em uma cognição sumária; e b) o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo caso não concedida, ou seja, quando houver uma situação de urgência em que se não se justifique aguardar o desenvolvimento natural do processo sob pena de ineficácia ou inutilidade do provimento final.

A tutela de evidência, por sua vez, dispensa a prova do perigo de dano ou do risco ao resultado útil do processo, mas seu cabimento está restrito ao rol taxativo do art. 311, incisos I ao IV, do CPC/2015.

2.4. Da inconstitucionalidade formal da Medida Provisória nº 873, de 01/03/2019

No caso presente, o sindicato demandante argumenta que a Medida Provisória nº 873, de 01/03/2019, é formalmente incompatível com a Constituição, porque não restaram atendidos os requisitos de relevância e urgência que autorizam a edição desse ato normativo excepcional.

O art. 62, caput, da Constituição de 1988 estabelece que o "[...] *Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.* [...]". O Supremo Tribunal Federal (STF) já decidiu que é possível o controle jurisdicional do mérito dos pressupostos de relevância e urgência na edição de medida provisória em situações excepcionalíssimas, em que a ausência desses requisitos seja evidente (STF, ADI 2.527 MC, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 16/08/2007, DJ 23/11/2007).

Na exposição de motivos da Medida Provisória nº 873, de 01/03/2019, o Ministro da Economia Paulo Roberto Nunes Guedes apresentou as seguintes razões ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República para demonstrar a urgência e relevância da matéria^[2]:

[...]

20. A urgência e relevância decorrem da necessidade do dever estatal de não ingerência sobre as organizações sindicais e representativas, uma vez que o custeio das entidades deve ser realizado por meio de recursos privados, tendo em vista a inegável natureza privada dessas entidades, sem qualquer interferência, participação ou uso da Administração Pública, bem como evitar o ônus que atualmente recai sobre o estado para o processamento do desconto e repasse às entidades sindicais de tais valores, e ainda garantir que a autorização prévia do servidor ou empregado, no que diz respeito à contribuição social, independentemente da nomenclatura que as entidades utilizam, a exemplo de imposto sindical, mensalidade sindical, contribuição associativa, mensalidade associativa, etc, deve ser, obrigatoriamente, individual, expressa e por escrito, sendo nula a regra ou a cláusula normativa que fixar a compulsoriedade de recolhimento a empregados ou empregadores, ainda que referendada por negociação coletiva,

assembleia geral ou qualquer outro meio.

[...]

Como se vê, a análise de tais motivos com vistas a aferir se são relevantes e urgentes para fins do art. 62 da Constituição Federal demandaria uma avaliação subjetiva de natureza estritamente política diante do atual cenário do país, o que, a meu ver, não compete ao Judiciário. Noutras palavras: não compete a este juízo federal verificar se a alteração legislativa em tela é relevante, à luz dos critérios de conveniência e oportunidade do Chefe do Poder Executivo. Também, não cabe a este julgador analisar se o Presidente da República (há pouco mais de três meses no poder) deveria ter enviado ao Congresso Nacional um projeto de lei para tratar do tema em questão em vez de se valer da prerrogativa de editar medidas provisórias.

Ademais, ao contrário do que sustenta o sindicato demandante, a circunstância de ter sido editada medida provisória para tratar do tema em questão não ofende as Convenções n.º 144 e 151 da Organização Internacional do Trabalho - OIT - quanto à necessidade de deliberação, porque, o Congresso Nacional, necessariamente, terá de apreciar, além dos pressupostos de relevância e urgência, o mérito do ato normativo para convertê-lo ou não em lei (art. 62, §5º, da Constituição), abrindo-se aí a oportunidade para qualquer interessado, a exemplo do sindicato autor, participar desse processo político.

2.5. Da inconstitucionalidade material da Medida Provisória nº 873, de 01/03/2019

No caso destes autos, o sindicato autor argumenta que a Medida Provisória nº 873, de 01/03/2019, materialmente incompatível com a Constituição Federal, mais especificamente com o art. 8º, IV:

[...]

Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

[...]

IV - a assembléia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei;

[...]

Com efeito, a norma constitucional supra estabelece como **direito social do trabalhador a liberdade de associação profissional ou sindical**, consignando que a **contribuição voluntária será descontada em folha** para custear o sistema confederativo da representação sindical respectiva, sendo relevante a norma contida no inciso no art. 8º, IV, da Constituição tem **eficácia plena, de modo que sua aplicação é direta, imediata e integral**.

A Medida Provisória nº 873, de 01/03/2019 revogou a alínea "c" do art. 240 do Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União (Lei n.º 8.112/1990) :

[...]

Art. 240. Ao servidor público civil é assegurado, nos termos da Constituição Federal, o direito à livre associação sindical e os seguintes direitos, entre outros, dela decorrentes:

a) de ser representado pelo sindicato, inclusive como substituto processual;

b) de inamovibilidade do dirigente sindical, até um ano após o final do mandato, exceto se a pedido;

c) de descontar em folha, sem ônus para a entidade sindical a que for filiado, o valor das mensalidades e contribuições definidas em assembleia geral da categoria. (Revogado pela Medida Provisória nº 873, de 2019)

[...]

Para justificar a modificação acima na Lei n.º 8.112/1990, o Ministro da Economia Paulo Roberto Nunes Guedes aduziu as seguintes razões na exposição de motivos do ato normativo:

[...]

8. A alínea "c" do art. 240 da Lei nº 8.112, de 1990, estabelece a possibilidade de desconto em folha, sem ônus para a entidade sindical, do valor das mensalidades e contribuições definidas em assembleia geral da categoria. A alínea "c" do caput do referido artigo define como sendo direito do servidor tal desconto, no entanto, da leitura do dispositivo fica claro que não se trata de um direito legítimo dos servidores mas sim de um privilégio dos sindicatos, de uma vantagem indevida e custeada pelos impostos pagos pela população brasileira.

9. Entende-se que tal previsão contida na Lei nº 8.112, de 1990, é de todo inadequada, considerando a natureza privada das entidades e a necessidade de independência em relação ao Estado. Esse dispositivo estabelece privilégio injustificável em prol das entidades sindicais de servidores públicos, as quais deveriam custear suas operações por meios exclusivamente privados, sem qualquer interferência ou favor estatal.

10. Ademais, tal prática, ao conferir vantagem indevida e beneficiar organizações privadas, viola princípios basilares da administração pública, em especial o artigo 37 da Constituição Federal, que determina a observância dos princípios da impessoalidade e moralidade. Levando em conta o cenário acima narrado, conclui-se ser inadequado manter no Estatuto dos Servidores Civis Federais a previsão de desconto do valor das mensalidades e contribuições sindicais definidas em assembleia geral. Claramente, o Estado brasileiro estará privilegiando um grupo, já influente e próximo à tomada de decisões, em detrimento dos demais cidadãos.

11. A verdade é que, assim como ocorreu na relação entre estado e igreja, deve haver uma evolução no sentido de uma total autonomia na relação entre estado e entidades sindicais, a fim de conferir independência para cada uma das partes, afastar qualquer conflito de interesse que por ventura possa acontecer e evitar ações ou condutas inadequadas tanto por parte do estado quanto por parte das entidades sindicais. É seguro afirmar que, dessa forma, o Brasil avançará e modernizará a maneira como se dá a relação sindical, construindo uma relação mais sadia e adequada, seja entre estados e entidades sindicais, seja entre entidades sindicais e servidores, com mais transparência, independência e liberdade.

12. O Estado não deve possuir ingerência sobre qualquer relação envolvendo a entidade sindical e o servidor público e não pode conferir tratamento diferenciado e preferencial para uma categoria específica de trabalhadores. Trata-se, afinal, de relação de cunho exclusivamente privado. O custeio das atividades sindicais, portanto, não resta dúvida, deve ser operacionalizado por mecanismos próprios do sindicato, devendo o Poder Público atuar de forma isenta, justa e imparcial em relação à matéria, reforçando o princípio de igualdade perante a lei, que é um dos alicerces da república.

13. A forma de pagamento do custeio sindical é assunto interna corporis da entidade, sujeita a normativos oriundos do próprio sindicato, sem participação, em nenhuma medida, dos órgãos ou entidades integrantes da Administração Pública Federal. Os sindicatos e associações que forem diligentes, fizerem uma representação adequada, prestarem um serviço relevante aos seus membros, receberão as contribuições em dia e sem questionamentos.

14. Os benefícios pretendidos pela proposta consistem em garantir a autonomia da liberdade sindical e associativa, constituindo mudança positiva para o servidor, que ampliará, dessa forma, seu poder de escolha e terá seus representantes mais próximos e com contato frequente. Também ensejará maior transparência e clareza para os servidores a respeito das suas contribuições, quanto é arrecadado, qual a utilização dos recursos e assim por diante. Além disso, afasta o envolvimento da Administração Pública federal em relações exclusivamente privadas, o que está em consonância com os ordenamentos constitucional e internacional e com os princípios de justiça, razoabilidade e proporcionalidade.

[...]

Em que pesem os fundamentos acima, penso, neste juízo de cognição sumária, que a modificação pela Medida Provisória nº 873, de 01/03/2019, introduzida na Lei nº 8.112/1990 não compatível com a Constituição Federal do ponto de vista material, pois viola o direito à liberdade sindical. Nesse sentido, adoto como razões de decidir os fundamentos da decisão proferida pelo Juiz Federal Alcides Saldanha Lima nos autos Ação Coletiva nº 0803407-85.2019.4.05.8100[3], cujo suporte fático-jurídico é similar ao desta demanda:

[...]

Verifica-se que a revogação da alínea c do art. 240 da Lei nº 8.112/1990 pela Medida Provisória nº 873/2019, ao contrário do sentido que eventualmente se queira dar à revogação do referido dispositivo legal, não implica a vedação ao desconto em folha do servidor público do valor das mensalidades e contribuições definidas em assembleia geral da categoria.

Dispõe o caput do art. 240 da Lei nº 8.112/1990 (Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União) que "ao servidor público civil é assegurado, nos termos da Constituição Federal, o direito à livre associação sindical e os seguintes direitos, entre outros, dela decorrentes", seguindo-se então as alíneas a e b e, antes, a c, agora revogada. Da redação do caput se infere facilmente que a relação de direitos enumerada, decorrentes da liberdade de associação sindical, não é taxativa, de modo que da simples revogação do dispositivo que autorizava o desconto em folha de contribuição ou mensalidade definida em assembleia da categoria, não se pode concluir que o desconto em folha, a partir de então, encontra-se proibido pela lei, o que de maneira alguma pode ser deduzido dos dispositivos constitucionais e legais remanescentes, já que não há vedação expressa nesse sentido e continua a se tratar de direito decorrente da liberdade de associação sindical do servidor público.

Por outro lado, não há que se cogitar de aplicação analógica ou subsidiária do regramento da CLT, que, a partir da MP nº 873/2019, passou a limitar, em seu art. 582, o recolhimento da contribuição sindical por meio de boleto bancário ou equivalente eletrônico, excluindo outras formas de pagamento. Afinal, inexistente lacuna na matéria ou remissão nesse sentido na legislação estatutária, uma vez que há na Lei nº 8.112/1990 disposições próprias acerca do tema, não podendo ser interpretado o inovado silêncio a respeito do desconto em folha para invocar-se indevidamente, por meio de analogia ou aplicação subsidiária, dispositivo proibitivo com o fito de restringir direito do servidor público e limitar a liberdade de associação.

Nesse tocante, permanece a regra estabelecida no inciso IV do art. 8º da Constituição da República, que enuncia que "a assembleia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei", bem como o disposto no § 1º do art. 45 da Lei nº 8.112/1990, que prescreve que "mediante autorização do servidor, poderá haver consignação em folha de pagamento em favor de terceiros, a critério da administração e com reposição de custos, na forma definida em regulamento", de modo que a simples revogação da alínea c do art. 240 da Lei nº 8.112/1990 não tem o efeito de extirpar em definitivo do ordenamento jurídico o desconto em folha de contribuições sindicais, ainda que tenha sido essa a vontade do legislador - no caso o Presidente da República, que editou a Medida Provisória impugnada.

A propósito, é imperioso reconhecer que a vontade objetiva da lei prevalece sobre a mens legislatoris, cabendo ao intérprete, primeiramente, observar o sentido expresso no texto legal; havendo dubiedade é que se faz necessário buscar o sentido em outras fontes.

Sendo assim, qualquer interpretação a respeito da revogação da alínea c do art. 240 da Lei nº 8.112/1990 que conduza ao entendimento de que é vedado o desconto em folha de contribuição ou mensalidade sindical do servidor público civil da União atenta frontalmente contra a Constituição da República, notadamente quanto ao disposto no art. 8º, IV, e também quanto aos princípios de liberdade de associação e da liberdade sindical, expressamente consagrados no art. 5º, XVII - "é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar", caput do art. 8º - "é livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:" e art. 37, VI - "é garantido ao servidor público o direito à livre associação sindical".

Não é demais ressaltar, a esse respeito, que o servidor público, na medida em que é livre para se associar a sindicato, deve ser livre também para definir a melhor forma de contribuir para o sindicato, podendo, a partir de sua expressa autorização, ver descontado em sua remuneração o montante estabelecido a título de contribuição sindical, não cabendo, na forma do disposto na Constituição da República, a ingerência do Poder Público para limitar ou restringir seu direito e sua liberdade nesse tocante.

[...]

Destarte, tenho como preenchido o requisito da probabilidade do direito.

No que toca ao perigo de dano, este se revela na possibilidade de a entidade sindical ter uma significativa perda de receitas, já que o ato normativo cuja aplicação se pretende afastar impõe, na prática, ao sindicato um custo financeiro relativo à emissão de boletos bancários em tempo insuficiente para propiciar a efetiva arrecadação das contribuições/mensalidades, ocasionando prejuízos não só ao sindicato, mas aos servidores por ele representados

3. Dispositivo

Diante do exposto:

I - **INDEFIRO** o pedido de gratuidade judiciária;

II - Reconheço a ilegitimidade passiva da UNIÃO e, de conseguinte, **EXTINGO O PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO** no ponto, com base no art. 485, VI, do CPC;

III - **DEFIRO O PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA** para determinar à UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI (UFCA) que, em relação aos servidores públicos substituídos do SINDICATO DOS DOCENTES DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS DO ESTADO DO CEARÁ - ADUFC - mantenha o desconto em folha do valor das mensalidades e contribuições definidas em assembleia geral da categoria, sem ônus para a entidade sindical, na mesma forma que se dava quando vigente o disposto na alínea "c" do art. 240 da Lei nº 8.112/1990.

Intime-se o Senhor Reitor da UFCA, por meio de mandado a ser cumprido por Oficial de Justiça, para que cumpra a presente decisão, sob pena de multa diária no importe de R\$ 10.000,00(dez mil reais).

Cite-se a UFCA para, querendo, contestar o feito em 30(trinta) dias, ocasião em que deverá especificar que provas pretende produzir.

Após, vistas ao sindicato autor para réplica em 10(dez) dias.

Expedientes necessários e urgentes.

Juazeiro do Norte/CE, data da assinatura eletrônica.

FABRICIO DE LIMA BORGES

Juiz Federal Substituto da 16ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará

(no exercício da titularidade plena)

ayl

[1] Fl. 23 - id. 4058102.14939338.

[2] <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv873.htm>.

[3] Decisão prolatada no id. 4058100.14924021 da referida ação coletiva em curso na 10ª Vara Federal desta seção Judiciária.



Processo: **0800382-58.2019.4.05.8102**

Assinado eletronicamente por:

FABRICIO DE LIMA BORGES - Magistrado

Data e hora da assinatura: 22/03/2019 18:47:50

Identificador: 4058102.14989640



19032218474903900000014997907

Para conferência da autenticidade do documento:

<https://pje.jfce.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>