

PARECER

MEDIDA PROVISÓRIA N° 293/06

CENTRAIS SINDICAIS

O Governo estabeleceu no dia 08 de maio p.p., através da Medida Provisória n° 293, o reconhecimento das “Centrais Sindicais”, organizações que se encontravam à margem da lei, sem qualquer dispositivo legal que as tipificasse.

Para tanto, serviu-se, curiosamente, de um instrumento que o movimento sindical e os movimentos sociais - sempre apoiados pelo partido ora governamental -, julgavam abominável, a repudiada “Medida Provisória”, pois empurra “goela abaixo” da sociedade o que o Governo de plantão quer impingir à sociedade.

Há a necessidade imperiosa de se fazer uma digressão sobre o instituto da “Medida Provisória”, para poder entender, inclusive, o porquê de a mesma ter sido publicada.

Inicialmente, há que esclarecer que as medidas provisórias estão centradas em duas questões em relação ao direito. Como um grande instrumento de dominação dos mais favorecidos e como uma visão de efetiva justiça.

Mesmo no estado de direito, uma vez que este regula situações de normalidade, e ocorrendo situações, porém, que fogem à normalidade, constituem-se estas em tutela jurídica de emergência do direito, verdadeiras limitações ao direito.

A Medida Provisória é o modo que o Estado tem para fazer frente a medidas emergenciais, amparando-se no art. 62 da Constituição Federal, apresentando dois pressupostos, concomitantemente: relevância e urgência.

Os dois pressupostos constituem-se na grande discussão sobre a sua competência e a sua aplicabilidade. Enquanto há autores que assinalam ser competência privativa do Presidente da República e, por conseguinte, não pode ser contrastada no judiciário (Professor Saulo Ramos); a posição oposta é a de que, em todos os casos, há a possibilidade de se analisarem os dois pressupostos.

Quanto a primeira corrente, ressalte-se que jamais se pode dizer ser a medida provisória discricionária, senão não haveria pressupostos e, quanto a segunda corrente, também não pode ser adotada, uma vez que os dois pressupostos são conceitos indeterminados.

O conceito indeterminado é composto de 03 (três) partes: a) zona de certeza positiva; b) zona de certeza negativa; e c) zona de incerteza ou de penumbra; enquanto o conceito determinado é o que não gera dúvidas.

Existem casos em que é evidente que não existe urgência, que não existe relevância.

Quando for evidente que o conceito não se aplica, o judiciário pode se manifestar, estabelecendo a doutrina dominante que: urgente é o motivo que justificou o momento provisório; enquanto a relevância diz respeito ao assunto importante que precisa a edição de medida provisória.

Outra questão relativa à Medida Provisória, é a relativa à sua natureza jurídica, ou seja, assinalar em qual instituto se encaixa, dentre as categorias previstas no direito. A Medida Provisória tem natureza de

lei, de ato administrativo ou outra natureza? Quando se estabelece a natureza jurídica, assinala-se qual o regime jurídico que se aplica.

Quem defende ser a Medida Provisória um ato administrativo assinala que a conveniência e oportunidade substituem a relevância e a urgência.

Entendemos, porém, que tal definição não se aplica uma vez que a lei pode criar inovações originárias, regra que não tem base em qualquer disposição anterior, enquanto o ato administrativo não pode criar nada que não esteja na lei.

Se um dispositivo de lei é contrariado por um ato administrativo este não prevalece, pois sempre prevalece a lei.

A Medida Provisória não pode ser um ato administrativo, primeiro porque inova originariamente a ordem jurídica e segundo porque, tendo força de lei, pode revogar outra lei.

A Medida Provisória não pode, também, ter a natureza de ação cautelar legislativa; assinalada para resguardar a possibilidade de uma legislação; não se configurando o perigo de demora como urgência e a fumaça do bom direito como relevância.

A terceira posição é a de que a Medida Provisória tem natureza legislativa porque cria inovações e pode revogar outra lei (Ministro Eros Roberto Grau).

Há ainda correntes que assinalam ter a Medida Provisória natureza quase legislativa; quase administrativa; não tendo muito seguidores.

Há assuntos que não podem ser tratados por medidas provisórias: art. 62, incisos. I a IV. Matéria Tributária (art. 62, § 2º). Cláusulas pétreas (art. 60, § 4º). Matérias vedadas à delegação legislativa (art. 68). Matérias de competência estadual, municipal ou distrital. Matérias suscetíveis de tratamento por meio de normas secundárias. Codificações. Regulamentação de emendas constitucionais (a partir da Emenda nº 5/95).

O artigo 62, da Carta Magna, com as alterações introduzidas pela Emenda nº 32, de 2001, veda as matérias que assinala.

Não podem ser objeto de Medidas Provisórias, as matérias vedadas à delegação legislativa, contidas no artigo 68 da Carta Magna, são privativas do Congresso, do Senado e da Câmara Federal.

Também não podem ser objeto de Medidas Provisórias, as matérias de competência estadual, municipal ou distrital; as matérias suscetíveis de tratamento por meio de normas secundárias (atos administrativos); bem como as matérias de regulamentação de emendas constitucionais a partir da Emenda nº 05/95; assim como as codificações (organização de um assunto por matéria: Código Civil, Código Penal, Código de Pesca e outros), uma vez que a existência de um Código é incompatível a Medida Provisória.

É interessante, ainda, questionar a Medida Provisória em relação à provisoriedade, ou seja, por ser um instrumento criado para um prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias, nem todo assunto comporta um tratamento provisório.

Ressalve-se, ainda, o problema da reedição (§ 7º, do art. 62, com redação dada pela Emenda nº 32/01), que prevê apenas uma reedição, sendo o prazo de 60 (sessenta) dias, quando anteriormente era de 30 (trinta) dias.

Feitas estas assinalações, verifiquemos a referida Medida Provisória n° 293, que: “Dispõe sobre o reconhecimento das centrais sindicais para os fins que especifica”.

Na pirâmide sindical mantida pela Carta Magna de 1.988, em seu artigo 8º regulamentado pelos artigos 511 e seguintes da Consolidação das Leis do Trabalho, os Sindicatos são Entidades Sindicais de Primeiro Grau, as Federações são Entidades Sindicais de Segundo Grau e as Confederações são Entidades Sindicais de Terceiro Grau.

Em nenhum momento a legislação faz qualquer menção às Centrais Sindicais, introduzidas pela Medida Provisória.

Ora, introduzir a Central Sindical, como uma verdadeira entidade sindical de quarto grau, contraria frontalmente a disposição constitucional assinalada, ou seja, somente poderia ser adicionada mediante uma alteração da Constituição Federal e nunca através de uma Medida Provisória, constituindo-se esta em verdadeira inconstitucionalidade.

É cristalina tal interpretação, ao preceituar a referida Medida Provisória que:

Art. 1º A central sindical, entidade de representação geral dos trabalhadores, constituída em âmbito nacional, terá as seguintes atribuições e prerrogativas:

I exercer a representação dos trabalhadores, por meio das organizações sindicais a ela filiadas; e

II participar de negociações em fóruns, colegiados de órgãos públicos e demais espaços de diálogo social que possuam composição tripartite, nos quais estejam em discussão assuntos de interesse geral dos trabalhadores.

Parágrafo único. Considera-se central sindical, para os efeitos do disposto nesta Medida Provisória, a entidade associativa de direito privado composta por organizações sindicais de trabalhadores.

Por outro lado, assevera o artigo 2º que para o exercício das atribuições e prerrogativas a que se refere o inciso II do art. 1º, a central sindical deverá cumprir vários requisitos, a saber:

- a) a filiação de, no mínimo, cem sindicatos distribuídos nas cinco regiões do País;
- b) a filiação em pelo menos três regiões do País de, no mínimo, vinte sindicatos em cada uma;
- c) a filiação de sindicatos em, no mínimo, cinco setores de atividade econômica; e
- d) a filiação de trabalhadores aos sindicatos integrantes de sua estrutura organizativa de, no mínimo, dez por cento do total de empregados sindicalizados em âmbito nacional.

Ora, se há a necessidade de filiação de pelo menos 100 (cem) sindicatos nas 05 (cinco) regiões e de pelo menos 20 (vinte) sindicatos em 03 (três) regiões, nas outras duas pode haver 39 (trinta e nove) sindicatos em uma região e 01 (um) sindicato em outra.

Devem ser abrangidos trabalhadores pelos menos 05 (cinco) categorias econômicas e terem os sindicatos filiados, no mínimo 10 % (dez por cento) dos empregados associados em todo território nacional (?).

O Parágrafo único, do citado artigo 2º, possibilita às centrais sindicais que atenderem apenas aos requisitos dos incisos I, II e III, somar os índices de sindicalização dos sindicatos a elas filiados, de modo a cumprir o requisito do inciso IV.

O artigo 4º remete a aferição dos requisitos de representatividade de que trata o art. 2º ao Ministério do Trabalho e Emprego que, inclusive, mediante consulta às Centrais Sindicais (?), poderá baixar instruções para disciplinar os procedimentos necessários à aferição dos requisitos de representatividade; bem como para alterá-los com base na análise dos índices de sindicalização dos sindicatos filiados às Centrais Sindicais.

Sem embargos de que inexistente um órgão que tenha em seus arquivos exatamente qual é o número de sindicalizados em todo país, nem mesmo o DD. Ministério do Trabalho e Emprego; é por demais “sui generis” que o DD. Ministro consulte as próprias Centrais para definir os procedimentos de aferição.

Prescreve ainda, o § 2º, do referido artigo, que através de Ato do DD. Ministro de Estado do Trabalho e Emprego será divulgada, anualmente, relação das centrais sindicais que atendem aos requisitos de que trata o art. 2º, indicando seus índices de representatividade.

Nova inconstitucionalidade se apresenta, pois estabelece o artigo 8º, “caput” e inciso V, da Constituição Federal:

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

V - ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato;

Verifica-se, pois, que não pode uma Medida Provisória, pretender ultrapassar a Carta Magna e fixar a obrigatoriedade de sindicalização.

O artigo 3º faculta a indicação pela central sindical de representantes nos fóruns tripartites, conselhos e colegiados de órgãos públicos a que se refere o inciso II do art. 1, em número proporcional ao índice de representatividade previsto no inciso IV do art. 2º, salvo acordo entre centrais sindicais.

Configura-se, pois, mediante as disposições da Medida Provisória que às centrais sindicais; entidades representativas exclusivamente de trabalhadores; caberá apenas a representação no plano horizontal, através de papel institucional e político, ou seja, sem qualquer interferência destas nas relações de trabalho.

Traz as Centrais Sindicais em sua exata adequação político-social, sem ingerência nas condições de trabalho, estas inequivocamente inerentes aos Sindicatos, Federações e Confederações.

Além das inconstitucionalidades assinaladas, configura-se, de forma cristalina, sem sombras de dúvidas, a inexistência de relevância e a urgência da medida adotada para o reconhecimento das “Centrais Sindicais”.

Por outro lado, há que se esclarecer que, sem qualquer alarde, sem qualquer publicação e sem qualquer notícia, nova e flagrante inconstitucionalidade foi perpetrada, pelo próprio Governo e por várias Centrais Sindicais, pois dias após a publicação da Medida Provisória, em reunião realizada no DD. Ministério do Trabalho e Emprego firmaram proposta de “Emenda”, alterando os percentuais da Contribuição Sindical (que o próprio Governo e as próprias Centrais Sindicais tanto atacaram).

Estabeleceram “de comum acordo” que os percentuais ficarão estabelecidos em: 5 % (cinco por cento) para a confederação correspondente; 10 % (dez por cento) para a central sindical indicada pelo sindicato; 15 % (quinze por cento) para a federação indicada pelo sindicato; 60 % (sessenta por cento) para o sindicato respectivo e 10 % (dez por cento) para a “Conta Especial Emprego e Salário”; ou seja, o Governo dividiu com as centrais o percentual que a legislação lhe determina.

A moralidade administrativa é um dos princípios da administração pública. Agir com boa-fé, honestidade, lhanza, sendo a probidade administrativa a moralidade qualificada, o aspecto moral e funcional da moralidade do agente político.

A Lei nº 8.429/92 estabelece em seu artigo 1º, ser o erário o sujeito passivo, sendo o sujeito ativo (arts. 2º e 3º) qualquer um que tenha participado da administração pública; bem como quem tenha se beneficiado, podendo ser pessoa física ou jurídica.

Dentre os atos de improbidade, sem dúvida alguma o prejuízo do Erário (art. 10) está configurado pelo Acordo referido.

Não se discute em momento algum a necessidade ou não da existência das “Centrais Sindicais”, mas sim a forma pela qual pretende o Governo impô-las, cedendo, inclusive parte do erário público.

A indispensável realização de simpósios; seminários; audiências públicas na Câmara, no Senado e no Congresso, para a oitiva dos sindicatos, de seus dirigentes profissionais e patronais, da sociedade civil; manifestando-se realmente toda a sociedade, como forma de própria preservação das instituições e dos direitos obtidos através de lutas históricas da classe trabalhadora brasileira, evitando-se o caos sindical que alguns setores, infelizmente, foram ignorados pela “premência urgente” do Governo em “disciplinar” através de Medida Provisória o que não foi consensado.

Era o que havia para manifestar.

Brasília, 06 de Junho de 2.006.

Hélio Stefani Gherardi é advogado sindical há mais de 32 anos, na qualidade de assessor de diretoria para vários Sindicatos, Federações e Confederações de Trabalhadores, sendo consultor técnico do DIAP, advogado militante e Pós-graduando em Direito Constitucional Processual na Unisantos.