

# NOTAS SOBRE A SINDICALIZAÇÃO DE MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO<sup>1</sup>

HUGO NIGRO MAZZILLI

Promotor de Justiça - SP

## 1. Considerações gerais

A nova ordem constitucional eliminou a anterior proibição de sindicalização de servidores públicos, exceção feita aos servidores públicos militares (arts. 37, VI, e 42, § 5º). Assim, agora se coloca a questão da sindicalização ou não dos membros do Ministério Público, quer estejam na ativa quer estejam aposentados.

Para uma correta avaliação do problema, é necessário apontar as principais diferenças entre uma associação de classe e um sindicato, que podem ser agrupadas em três pontos básicos: *a)* quanto ao modo de constituição e de reconhecimento de sua existência e funcionamento; *b)* quanto às prerrogativas; *c)* quanto à representatividade em juízo e extrajudicialmente.

Com atenção a estes pontos, desenvolveremos o raciocínio comparativo.

## 2. A diferença essencial.

Diz o art. 5º, XXI, da CF, que as associações poderão representar seus associados, se expressamente autorizadas (por via de assembléia ou mediante permissivo estatutário, ou ainda por qualquer outro meio válido de manifestação de vontade do associado). Da mesma forma o art. 5º, LXX, da CF, atribui a possibilidade de im-

---

1. Artigo publicado na Revista *Justitia*, do Ministério Público de São Paulo, vol. 147/60 (março de 1989). Disponível em <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/sindimp.pdf>.

petração do mandado de segurança coletivo por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados.

Já o sindicato representa a categoria por ele compreendida, nela incluídos os aposentados (art. 8º, III e VII, da CF).

Considerações. A representatividade do sindicato é sempre maior, pois: *a)* a associação pode não representar toda a categoria (nem todos podem ser associados; alguns podem sair ou podem ainda não ter entrado para os quadros associativos); *b)* o sindicato representa todos os integrantes da categoria, não só os que atualmente existam como até os que venham a existir; *c)* é válida a oposição do associado quanto à representatividade da associação no que diz respeito a seus interesses; é irrelevante, contudo, a oposição do integrante da categoria, sindicalizado ou não, quanto ao caráter imanente da representatividade atribuída por lei ao sindicato, antes de ser mera representação legal, a nosso ver tem mais tem o caráter de legitimação extraordinária (por substituição processual).

## **2. Diferenças secundárias**

Objeto. A associação pode ter o objeto mais amplo que o sindicato, o qual mais se destina à defesa dos interesses relacionados direta ou indiretamente com a relação de trabalho.

Observação: Embora seja esta a posição predominante na doutrina, há abalizada corrente doutrinária que sustenta a ampliação do campo de atividades do sindicato, para alcançar a ação política e atuação em áreas econômicas, culturais e técnicas (cf. Arion Sayão Romita, *Direito sindical brasileiro*, p. 57-8, ed. Brasília-Rio, 1976; Mozart Victor Russomano; Orlando Gomes e Elson Gottschalk, cit.).

Custeio. A associação é custeada pelas mensalidades dos associados. O custeio do sindicato se dá: *a)* pela contribuição sindical, de prestação anual e extensiva à categoria, paga obrigatoriamente por quem integre a categoria, esteja ou não sindicalizado (é o antigo imposto sindical, denominação abandonada com o Decreto-lei n. 27, de 14-11-1966); *b)* pela mensalidade sindical (devida apenas pelos sindicalizados, porque é livre a sindicalização); *c)* pelas contribuições extras (também devidas apenas pelos sindicalizados). Embora livre a sindicalização (art. 8º, *caput*, da CF), a contribuição sindical referida na alínea *a* tem caráter parafiscal, sendo devida pelos integrantes da categoria, sejam sindicalizados ou não, estejam com ela acordes ou

não. Quanto à alínea *b*, o sindicato envia à empresa uma relação dos seus sindicalizados que nela trabalhem, e solicita que seja procedido o desconto em folha da mensalidade, o que será feito à vista da confirmação, externada pelo empregado, da circunstância de pertencer ao sindicato (cf. Cesarino Jr., *Consolidação das Leis do Trabalho*, 2º v., p. p. 89, 4ª. ed.). Quanto à alínea *c*, discute-se sobre a interpretação restritiva ou ampliativa do art. 513, *e*, da CLT, ou seja, se a *mens legis* permite que o sindicato imponha contribuições extras à categoria ou só aos seus sindicalizados. Levando em conta a época em que foi editada a CLT (influência do Estado Novo, tendência centralizante), em doutrina tem-se sustentado, não sem razoabilidade, que o objeto do dispositivo seria permitir ao sindicato impor também contribuições extras e gerais à categoria (cf. Cesarino Jr. e Russomano). Esse inconveniente é grave, pois “há sempre o risco de se subverter o cidadão ao despotismo do sindicato” (M. V. Russomano, *Comentários à CLT*, v. II, p. 855, 8ª ed.). Contudo, a jurisprudência tem atenuado o alcance do dispositivo, admitindo o desconto de contribuições extras, desde que o empregado a aceite (Ag. Instr. n. 22.326-RS, j. STF, RF, 134/124), caso contrário, constituir-se-ia num verdadeiro segundo imposto sindical.

Controle. A associação não se sujeita a controle governamental algum (art. 5º, XVI a XXI). Quanto ao sindicato, embora a Constituição tenha restringido em muito o poder de fiscalização estatal (não se exige autorização para fundação; vedam-se a interferência e a intervenção, embora a CF exija registro no órgão competente — art. 8º, I), o próprio registro importa um reconhecimento de representatividade por órgãos governamentais, o que de certa forma impõe um tipo de fiscalização.

Preocupa o controle governamental, que é cíclico e pode voltar a ser exercido em épocas de maior ingerência estatal na ordem econômica e social — o que não raro gerou a absorção de sindicatos na estrutura estatal (cf. Romita, *op. cit.*, p. 56). O controle governamental por Ministérios estatais, a imposição de penalidades e sanções (cassação da carta sindical etc., cf. Romita, p. 57) e outras formas de fiscalização estatal sobre o sindicato sempre podem fazer com que uma associação, eventualmente transformada em sindicato, perca parte de sua liberdade de organização e autogestão.

Gastos. Justamente diante das considerações anteriores, os gastos das associações merecem controle interno, pelos próprios órgãos associativos e pelos próprios associados. Já o sindicato, cuja receita inclui contribuição parafiscal, sujeita-se a um controle menos flexível de despesas, vinculadas na sua destinação.

Eleições. As eleições associativas regem-se pelos seus estatutos; já as sindicais sujeitam-se a normas legais mais genéricas e a portarias ministeriais (v.g. a portaria 3437/74 do Ministro do Trabalho, que dispõe sobre registro de chapas, inelegibilidades, prazos, apuração etc.).

Vedações. Ao sindicato se impõem vedações (art. 521 CLT), inclusive de atividade político-partidária. À associação tais vedações não se aplicam, mesmo porque a vedação de atividades político-partidárias cabe aos integrantes do Ministério Público, na forma de lei a ser editada, e ressalvada a opção de que trata a CF (arts. 128, § 5º, II *e*, da parte geral, e art. 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

Aspectos diversos. O sindicato poderá eleger ou designar representante da respectiva categoria (designação de vogais das Juntas de Conciliação e Julgamento; indicação de representante para participar de comissões, de grupos de trabalho ou de atos governamentais de interesse da categoria etc.).

### **3. Considerações finais**

*a)* Não é possível impedir a criação de sindicatos — basta que um terço de toda a categoria o deseje (CLT, art. 515, *a*); com muito mais razão, não é possível impedir a criação de sindicatos de categorias menos abrangentes (p. ex., o sindicato de promotores criminais da Capital; o sindicato de promotores de Campinas etc.).

*b)* Também é impossível impedir a criação de sindicatos mais amplos, de servidores públicos em geral. Enquanto não houver sindicato mais específico, o mais genérico abrange as categorias nele compreendidas, conforme decida a Comissão de Enquadramento Sindical.

*c)* Havendo criação de sindicatos mais específicos, a categoria por ele abrangida deixará de pertencer ao sindicato mais genérico e será alcançada pelo sindicato mais específico.

*d)* Não deixa de causar dúvida sobre se estariam os agentes políticos sujeitos à sindicalização. Embora em sentido lato se trate de servidores públicos, inclusive para fins penais, já para fins de sindicalização soa curioso que os chefes do Executivo, os Magistrados e os membros do Ministério Público possam sindicalizar-se. Entretanto, não há limites constitucionais para a liberdade de sindicalização, a não ser para os servidores militares.

e) Na esfera local, é possível prever surjam pequenos sindicatos de promotores.

f) O sindicato estadual e nacional é mais difícil de surgir, por exigir elevada margem de aceitação, bem porque já existem associações de classe nessas mesmas esferas, que atualmente congregam a totalidade dos integrantes das categorias.

g) Se surgirem sindicatos estaduais ou nacionais de promotores, surgirão inevitáveis problemas políticos com as associações (choques políticos).

h) Alternativa razoável será cogitar da iniciativa de projeto de lei nacional que confira às associações de classe de servidores públicos, desde que congreguem expressiva maioria dos integrantes da categoria, as mesmas prerrogativas do sindicato. A propósito, observe-se que há precedentes de associações civis que não se constituem associações profissionais nem sindicais, mas podem colaborar com o Estado como órgãos técnicos e consultivos (cf. CLT, arts. 558-9; Romita, op. cit., p. 68; e Russomano, *Comentários à CLT*, art. 513). Ademais, em nosso sistema jurídico, nada impede que a legislação ordinária amplie hipóteses de legitimação extraordinária por substituição processual.

i) Os sindicatos estaduais e nacionais efetivamente só surgirão no dia em que ultrapassarem em representatividade as associações (cf. CLT, art. 519).

j) É possível cogitar de eventual transformação de associações em sindicato (art. 520 CLT).

l) A um só tempo, a maior vantagem da sindicalização pode também constituir-se em grave defeito: por representar os interesses da categoria, o sindicato pode propor ações em juízo que vinculem todos seus integrantes, queiram-no ou não alguns destes últimos; na associação, a possibilidade de representação dos interesses dos associados não dispensa sua aquiescência (art. 5º, XXI, CF).

m) Ainda falta total regulamentação infraconstitucional dos sindicatos de servidores públicos civis.

#### **4. Conclusão**

Trata-se de novidade da Constituição de 1988 a possibilidade de sindicalização dos servidores públicos.

Certamente a legislação infraconstitucional deverá ser adaptada para atender a esta nova peculiaridade. Note-se que um dos principais objetivos da sindicalização tradicional era a negociação das bases das convenções coletivas de trabalho, com força vinculante para a categoria e para os patrões. Ora, no que diz respeito aos servidores públicos estatutários em geral, seu regime jurídico não é contratual — seus vencimentos, as condições de trabalho não são resultado de livres negociações coletivas e sim decorrem basicamente de alterações legislativas (CF, arts. 39 *caput* e 84, III, XXV). E, no que diz respeito ao Ministério Público, seu estatuto jurídico é específico, totalmente diverso daquele do próprio servidor público em geral.

Não se pode afastar seja, futuramente, de interesse dos membros do Ministério Público a sindicalização. Entretanto, enquanto não advenha, na esfera infraconstitucional, a regulamentação pertinente da sindicalização dos servidores públicos, será precipitado valer-se de atuais permissivos legais para transformar nossa Associação num sindicato estadual, inclusive diante das implicações patrimoniais.